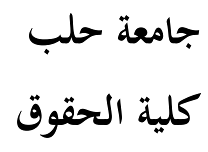




جامعة حلب

كلية الحقوق

إجراءات دعوى الإلغاء

أمام مجلس الدولة السوري

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الطالب

زكريا محمود رسلان

إشراف

المشرف العلمي	**المشرف المشارك**
أ. د إبراهيم الهندي	**د. وليد عرب**

1432 .هـ

2011.م



جامعة حلب

كلية الحقوق

إجراءات دعوى الإلغاء

أمام مجلس الدولة السوري

رسالة مقدمة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق

إعداد الطالب

زكريا محمود رسلان

بإشراف

الدكتور إبراهيم الهندي

الأستاذ في قسم القانون العام

من كلية الحقوق – جامعة حلب

قدمت هذه الرسالة استكمالا لمتطلبات نيل درجة الدكتوراه في الحقوق في قسم القانون العام من كلية الحقوق في جامعة حلب.

المرشح
زكريا رسلان

This thesis was submitted as completion requirement for obtaining ph. D degree in Law, Division General Law in the Faculty of Law in the ALEPPO University.

The Candidate
Zakaria Raslan

تصريح

أصرح بأن هذا البحث بعنوان "دعوى الالغاء أمام مجلس الدولة السوري" لم يسبق ان قبل للحصول على أية شهادة ، و لا هو مقدم حاليا للحصول على شهادة أخرى .

المرشح

زكريا رسلان

Declaration

I hereby declare that this research work had never been accepted for obtaining of any degree or is now submitted to obtain any other degree.

Candidate
Zakaria Raslan

شهادة

نشهد بأن العمل المقدم في هذه الرسالة هو نتيجة بحث علمي قام به المرشح الطالب زكريا رسلان بإشراف الدكتور إبراهيم الهندي (المشرف الرئيس) الأستاذ في قسم القانون العام من كلية الحقوق جامعة حلب والدكتور وليد عرب (المشرف المشارك) المدرس في قسم القانون العام من كلية الحقوق جامعة حلب.

إن أية مراجع أخرى ذكرت في هذا العمل موثقة في نص الرسالة وحسب ورودها في النص.

المرشح المشرف المشارك المشرف الرئيس

Testimony

We attest that the work provided in this thesis is the result of scientific research conducted by the candidate Zakaria Raslan under the supervision of Dr. Ibrahim Al Hindi (main supervisor), a professor at the department of General Law, in the Faculty of Law in the ALEPPO University, as well as Dr. Walid Arab (Participant Supervisor), professor at the department of General Law, in the Faculty of Law in the ALEPPO University.
Any other references mentioned in this work are duly documented in the treatise text according to their appearance in the text.

Candidate Assistant Supervisor Main Supervisor

لجنة الحكم على الرسالة

أ. د . إبراهيم الهندي	مشرفاً ورئيساً
د. سام دلة	عضواً
د. سعيد نحيلي	عضواً
د. فريد فنري	عضواً
د. حمود تنار	عضواً

بسم الله الرحمن الرحيم

" ذلك فضل الله يؤتيه من يشاء والله ذو الفضل العظيم "

صدق الله العظيم

سورة الجمعة الآية(**4**)

شكــر وتقديـــر

أتقدم بأسمى كلمات الشكر والتقدير إلى أستاذي الفاضل الأستاذ الدكتور إبراهيم الهندي أستاذ القانون العام بكلية الحقوق بجامعة حلب ، الذى لا يُنكَرُ فضله ولا يُجحَدُ علمه ، الذي أكرمني بالإشراف على الرسالة والتي لم تكن لتبلغ ما أرجوه من سداد وتوفيق إلا بفضل توجيهاته الرشيدة ، فقد أفسح لي من وقته رغم كثرة مشاغله ، وأكرمني بحسن لقائه ، وأسبغ عليّ من فيض علمه .

ويطيب لي أن أتوجه بخالص شكري وعظيم امتناني إلى أستاذي الفاضل الدكتور وليد عرب مدرس القانون العام بكلية الحقوق ، جامعة حلب ، نائب عميد كلية الحقوق الثانية للشؤون الإدارية والطلابية ، على تفضله بقبول المشاركة في الإشراف على الرسالة ، وعلى ما شملني من عناية ، وما قدمه لي من نصح وإرشاد كان لهما أبلغ الأثر في إتمام هذا العمل .

وأتقدم بخالص الشكر والتقدير لكل من أسهم في إتمام هذه الرسالة .

إهــداء

إلى أبـي مثلي الأعلى ... والدي العظيم.

رحمه الله وأسكنه فسيح جناته.

إلى من أعطتني ولم تبخل ودعت لي فاستجاب الله لها والدتي الغالية .

أدعو لها بالصحة والعافية.

إلى من شاركتني بصبرها وإيمانها كل لحظات عملي رفيقة كفاحي .

زوجتي ...رنا.

إلى نور قلبي ومهجة فؤادي.....

الذين تحملوا الكثير من أعباء إعداد هذه الأطروحة.

أبنائي أيهم ، باسل ، محمد.

إلى كل من آزرني ومد يد العون لي ولو بالكلمة أو الدعاء .

الباحث

مقدمة

في مسار ومسيرة القضاء الإداري بعراقته وعلو قامته ممثلاً بمجلس الدولة والهيئات الأخرى ما يجعل الإنسان المتتبع يرفع قبعته ويحني رأسه للحصاد الوفير وللجنى الغني .

وبرغم غنى هذا الإرث ووفرته فإن المتفحص المتابع يلحظ في غير موقع بعض وهن واعتلال يستوجب بعد تشخيص وتوصيف قراءة نقدية تحليلية تكشف هذه المواقع وتسلط الضوء عليها من أجل اجتراح السبل الناجعة للخروج من حالة يعتورها بعض الوهن إلى حالة أكثر عافية وأكثر تماسكاً في بنيتها ونهجها .

لقد أغنيت خمسة عشر عاماً من عمري – ولا أقول أفنيت – في كنف مجلس الدولة والقضاء الإداري جندياً في ميدان الحق والحقيقة ، عشت وعايشت التجربة وشاقني بعض ما عانيت من فراغ وسكوت أو نقص يشوب سبيل الإجراءات وأصولها مما يترك آثاره على نظام التقاضي شكلاً وموضوعاً .

وعلى هذا الأساس آثرت الولوج في موضوع الإجراءات في ظل غياب قانون الإجراءات الإدارية غير المسوغ وغير الجائز، وأمام هذا التراخي في إصدار هذا القانون وأمام الفراغ الذي يتركه عزمت أن أركب المركب الخشن وأن أحاول سلوك سبيل البحث العلمي رغم قلة الزاد وبعد الطريق ومشقة السفر .

وإذا كانت حدائق الفقه الإداري ليست وارفة ولا ظليلة بما فيه الكفاية فإن هذا الأمر كان دافعي إلى هذا الخيار وحافزي للتصدي لهذا الموضوع جاهداً ما وسعني الجهد إلى مساهمة أرجو أن تكون على قدر المرتجى والمبتغى مهتدياً بالقول المأثور " لا تستوحش الدرب ولو قل سالكوه " .

انطلاقاً مما تقدم وتأسيساً عليه وبعد مراجعة وتفحص أزعم أنني توصلت إلى مقاربة تساهم في وضع مدماك في البناء الذي أطمح أن يكون شاهقاً منيعاً .

إن قراءة متأنية لموضوع البحث أوصلتني إلى خلاصات تتمثل في ترسيم الصورة القائمة ليصار في ضوء ذلك إلى اقتراح ما يجعلها أكثر وسامة وأكثر وضوحاً وتميزاً .

هذه الخلاصات والنتائج أتوجه إلى رجال العلم والفقه والباحثين لأضعها أمام اهتمامهم وعنايتهم راجياً إغناءها ومدها بالعون ورعايتها، وما أقدمه لا يمثل إحاطة شاملة فهذا لا يحيط به سعي ساعٍ وحيد بل يحتاج إلى جهد جماعي ينهض به رجال لكلٍ منهم باعٌ طويل في ميدان الفقه والقضاء الإداري ليتكلل هذا بولادة تشريع طال انتظاره ليسد فراغاً يثقل كاهل العاملين في مجال القضاء والفقه الإداري .

إن الصورة فيما أعتقد تتجلى بالتالي :

أولاً– غياب قانون مستقل ناظم للإجراءات وأصول التقاضي أمام القضاء الإداري على ما هو عليه الحال في القضاء العادي حيث تمثل قواعد الإجراءات آلية ناظمة وضابطة لقواعد الاختصاص وأصول التقاضي يتوجب على القضاء المدني والجزائي السير على هديها واتباعها باعتبارها من متعلقات النظام العام مما يوجب التقيد بها والالتزام الكامل بسننها عفواً من قبل القضاء العادي وتحت طائلة البطلان والانعدام ، وفي هذا السياق كان قانون أصول المحاكمات المدنية وقانون أصول المحاكمات الجزائية ، وهنا فإن دائرة شمول اختصاص القضاء الإداري من حيث موضوعاتها وأطرافها هي على درجة من الأهمية التي لا يجوز أن تترك قواعد الإجراءات والأصول فيها لمواد متناثرة هنا وهناك بما في ذلك استنباط بعضها اقتباساً من قواعد الإجراءات المدنية .

إننا والحال على ما هو عليه فقد صارت ولاية القضاء الإداري تشمل فوق ما كانت تشمله من قضايا المنازعات الإدارية بين الجهات العامة والأفراد وبين الجهات العامة ذاتها ، النظر في المنازعات بين العاملين الذين تشملهم أحكام النظام الأساسي للعاملين في الدولة والجهات العامة التي يعملون لديها، إننا أمام هذا نجد أن صدور قانون خاص للإجراءات بالقضاء الإداري هو مسألة على غاية بالغة من الأهمية لا تعرب عن نفسها بوصفها مسألة تتعلق بالشكل فحسب بل هي الإطار الذي لا يمكن في غيابه ضمان يسر وسلاسة وسرعة النظر في قضايا المنازعات الإدارية واقترانها بالقرار القضائي عنوان الحق والعدل .

إن ما نشير إليه في هذا الشأن وما أسلفنا دفعنا إلى هذا البحث الذي أوليناه أهمية بالغة تجلت فيما بسطناه في متن هذه الأطروحة .

ثانياً– تعدد الجهات القضائية التي تنظر في القضايا الإدارية منازعات كانت ، أو التزامات تعاقدية وسواء كانت متصلة بالحقوق الشخصية والواجبات أو كانت تمثل تعسفاً في

استعمال الحق أو تطبيقاً غالطاً للقانون مما يمثل في رأينا ازدواجية في نظام وأصول التقاضي الإداري كما في حالة عقد اختصاصات المحكمة الإدارية لمحاكم البداية المدنية في مركز كل محافظة ، وهنا فإننا نرى وقد مر على هذه المزاوجة ما ينوف على الربع قرن ، فإن الوقت قد حان لصياغة هيكلية متكاملة متناسقة للقضاء الإداري عمودياً وأفقياً في المركز حيث المحكمة الإدارية العليا وفي مراكز المحافظات من خلال إنشاء محاكم للقضاء الإداري ، ومحاكم إدارية مستقلة في تراتبية واضحة من القاعدة إلى القمة وهذا ما أجازه ونص عليه قانون مجلس الدولة فلم يعد هذا التشتت ملبياً لوحدة النهج في القضاء الإداري ولم يعد لهذا التراخي في بناء منظومة مستقلة للقضاء الإداري تسودها قواعد أصول وإجراءات ، لم يعد لهذا التراخي من مسوغ مهما كانت آية ذلك ودعواه .

ثالثاً– إن بنية مجلس الدولة تتكون من :

1– القسم القضائي .

2– القسم الاستشاري للفتوى والتشريع وهنا فإن ضرورة التمييز بين هذين القسمين مسألة بالغة الأهمية.

فالقسم الاستشاري له مهام يستجيب فيها عند استفتائه في مسائل تتوجه إليه فيها السلطة التنفيذية والقسم الاستشاري هنا يقدم رأياً في مسألة أو مسائل معروضة عليه .

وأما القسم القضائي فهو مكون من مكونات القضاء الوطني له ولايته واختصاصه ولكنه يمارس مهامه باستقلالية يضمنها له الدستور في مبادئه ونصوصه التي تضمن استقلالية السلطة القضائية التي لا سلطان عليها غير القانون والضمير .

إن القسم القضائي لا يقدم آراءً بل يقرر وينطق بقراراته باسم الشعب وهو هنا من خلال مبدأ فصل السلطات مستقل عن السلطة التنفيذية ينظر في قرارات السلطة التنفيذية ، عندما تغالي أو تتعسف أو تتسبب في اختلال التوازن العقدي فيصوب ما اختل ويقوم ما أعوج مقرراً الحق لأصحابه ملزماً من خرج عن جادة الصواب والرشد القانوني العودة إليها .

تالياً وفي السياق ذاته فإننا لا نجد غضاضة في التوكيد على أن ما يصبو إليه الناس هو قضاء مستقل يضمن العدالة في النزاعات الناشبة ما بين الأفراد بعضهم وبعض وبينهم وبين الدولة ويتحقق هذا في أن تكون لكل طرف من أطراف النزاع أفراداً كانوا أم

جهات عامة فرص متساوية تضمن لكل منهم عرض دفوعه وحججه دون تمييز أو محاباة ، فالدولة في المنازعات الإدارية تمثل ويجب أن تمثل أمام القضاء الإداري بوصفها طرفاً عادياً لا متميزاً عن الأفراد ، كما عليها أن تمتثل لقرارات القضاء الإداري وهذا ما يجب أن تنهض به قواعد إجراءات وأصول إدارية لا لبس فيها ولا غموض .

إن القرارات التي يصدرها القضاء الإداري هي حجة على أطرافها وبمواجهة الكافة وليست عبارة عن فضول أو لغو لكن الصورة في كثير من الحالات تشكو من إشاحة النظر عن تلك القرارات من تعثرٍ لتنفيذها ومماطلة أورفضٍ لتنفيذها ، مما يستوجب تسليط الضوء على ذلك والتوجه إلى السلطة التشريعية بغية سن قواعد تضمن إلزام الدولة بالتنفيذ الجبري الإلزامي.

رابعاً– لقد أعطى القانون لأحكام مجلس الدولة قوة تنفيذية يأمر بموجبها الوزراء والمديرين ورؤساء المصالح المختصين العمل بمقتضاها وفق منطوقها أياً كان موضوعها وأياً كان أطرافها.

ان مسألة تنفيذ الأحكام القضائية هي بيت القصيد فالعدالة لا تتحقق من خلال الكشف عن الحق وموطنه وأصحابه وإعلان ذلك فحسب ، بل إن غاية العدالة لا تصل مبتغاها من خلال تحديد صاحب الحق بل من خلال تمكين صاحب الحق من الحصول على حقه وإعادة الحال إلى ما ينسجم مع قواعد الحق والعدالة .

ان هذا يعني ضرورة أن تتمتع الأحكام بمؤيدات تنفيذها لا أن يترك الأمر على غاربه وكأن الحكم بمثابة رجاء أو التماس موجه إلى السلطة التنفيذية تتحكم به وفق الأهواء والهوى في الوقت الذي تصدر فيه الأحكام باسم الشعب مصدر السلطة ومصدر الشرعية والتشريع .

إن القضاء هو الملاذ الضامن الآمن للناس يلتجئون إليه إذا ما مس عارض أو متعسف حقوقهم المادية أو المعنوية باعتبار القضاء المرجع النهائي لتمكين الناس من حقوقهم حيث لا قيامة لوطن إلا بقضاء عادل عالم يحق الحق ويرسي دعائم العدالة تحت رايته الخفاقة " العدل أساس الملك " .

إن ضمان الحقوق يكمن في إعلانها وتحديد أصحابها وإسباغ صفة الإلزام عليها وهذا ما استدعى منا اهتماماً بالغاً وتركيزاً شديداً على ضرورة مأسسة تنفيذ الأحكام الصادرة

عن القضاء الإداري من حيث آليتها وإنشاء منظومة هيكلية للتنفيذ خاصة به على غرار ما هو عليه القضاء العادي .

ان افتقاد مؤسسة القضاء الإداري لجهة محددة تنهض بإجراءات التنفيذ وتتبع مسار تمكين أصحاب الحقوق من حقوقهم مسألة قادت وتقود إلى تراخي السلطة التنفيذية ان لم نقل إلى عزوفها عن تنفيذ الأحكام الصادرة بمواجهتها ، لقد صارت الأحكام تتراكم وتتزاحم في الأدراج حبيسة ينتظر أصحابها فك أسرها ومدها بعناصر الحياة لتأخذ مجراها الطبيعي وهو التنفيذ لا احتباسها بدعوى مساس هذه الأحكام بالمصلحة العامة مما يعطل مسار الحق والحقيقة ومما يجعل السلطة التنفيذية تفرض نفسها رقيباً على السلطة القضائية وهذا ما يقوض الأسس والمبادئ الدستورية التي يكرسها دستور البلاد بمثابته قانون القوانين .

انطلاقاً من هذا الاضطراب في ميدان إحقاق الحق وإعلاء راية العدالة نرى أنه قد حان الوقت إلى تصدي السلطة التشريعية لملئ هذا الفراغ وقوننة وإحداث مؤسسة تنفيذ خاصة بالقضاء الإداري ليشمل مجلس الدولة إضافة إلى القسم القضائي والقسم الاستشاري القسم التنفيذي فلم يعد ثمة ما يبرر استمرار هذا الفراغ .

لقد تناولنا هذه المسألة في بحثنا تناولاً جديراً بأهميتها من خلال ما نعانيه من صرخات قرارات القضاء الإداري الكثيرة الكثيرة التي تستغيث لتحريرها من أسر الأدراج لتأخذ سبيلها إلى التنفيذ ولكن لا مغيث ولا شفيع للعديد منها وخاصة في القرارات الصادرة بدعاوى الإلغاء ولذلك نؤكد مرة ومرات على ضرورة إكساء قرارات القضاء الإداري ثوب العافية من خلال إحداث قسم مستقل للتنفيذ في مجلس الدولة يتكفل بضمان مؤيدات التنفيذ للأحكام الصادرة بصيغتها النهائية القطعية .

إضافة إلى ما عرضت فإنني أشير إلى أن هاجسي وشاغلي لتجشم العناء في هذا البحث الإشكالي ، كان عدم مواكبة التشريع الإداري للتطور والمعاصرة والحداثة بكل معطياتها رغم أن علاقات الناس ببعضهم وعلاقاتهم بالجهات العامة تطورت من حيث تنامي النشاط الاجتماعي والاقتصادي في المجال الوطني والعالمي غير أن هذا التطور مازال يعاني من فراغ إجرائي لا يواكب هذا التطور ولا يدانيه .

وهنا فإن ما تجدر الإشارة إليه هو أن الدعاوى المتعلقة بالالتزامات ودعاوى التعويض على أهميتها لا تتسق مع دعاوى الإلغاء ذات الطبيعة الموضوعية التي هي من متعلقات مبدأ الشرعية المرتكز على قواعد الحق الطبيعي والتشريع النافذ .

إن الحياة لا تكون إلا في التجدد فاليوم لا يستطيع أن يكون الأمس ولا هو كذلك في كل المناحي وعليه أن يكون عتبة العبور إلى المستقبل ، ولذا ففي هذا العالم المتغير في كل جوانب الحياة فإنه لا يستقيم أن يتبقى نظام التقاضي وأصول الإجراءات في حالة ركود وجمود لا تواكب العصر ومستجداته .

لقد تناولت إجراءات دعوى الإلغاء كما هو جدير بها وأوليت هذا الموضوع بسطاً وتوصيفاً وعرضاً وقراءة نقدية ، كما أنني سعيت إلى أن يكون بحثي لائقاً بتقديمه لرجال الفكر القانوني والفقهاء طامحاً أن يجد له مكاناً في رحاب المكتبة الحقوقية وأن يرقى إلى المستوى المطلوب بما خلص إليه من نتائج جديرة بالعناية.

أخيراً أقول لم يكن دافعي إلى هذا البحث هو ترف مجرد ، بل هدفت إلى التصدي لما يلامس حياة الناس ولست أدعي أنني أحطت بكل الجوانب بل لعلني أضفت لبنة إلى صرح البنيان الذي نطمح جميعاً إلى إعلاء شأنه وشأوه ، كما آمل أن أكون قد ساهمت بسد ثلمة في المكتبة الحقوقية وفي متطلباتنا الفقهية والقضائية .

والله أرجو العون والسداد

أولاً – إشكالية البحث:

إن إشكالية البحث أي بحث تكمن في جدته وحيويته وما يحمل على كاهله من سعي للكشف عن قصور أو فراغ أو نقص أو سكوت أو التباس .

إننا نرى أن ارتقاء البحث وجدارته إلى مستوى المساهمة الجدية في معالجة معاناة القضاء الإداري يستوجب أن يكون إشكالياً ماثلاً مثولاً متواتراً ومتواصلاً وعلى هذا الأساس كان اختيارنا لموضوعه وكان هاجسناً متمثلاً في محاولة الرد على السؤال الصارخ :

كيف نسد الفراغ الذي تعاني منه إجراءات دعوى الإلغاء وما خطورة إلباسها ثوباً ليس ثوبها ؟

ثم أليس هذا الفراغ من الخطورة بمكان تختلط فيه المسارات بحيث يجعل مساءلة إعلان الحق والكشف عنه وتمكين صاحبه منه مسألة محفوفة بالمخاطر ؟

لقد أقلقنا هذا الفراغ واستحثنا على محاولة المساهمة في سده منطلقين من أن القضاء إذا ما وجد نفسه أمام فراغ قانوني في الشكل أو الموضوع فإنه مدعو تحت طائلة اعتباره ممتنعاً عن إحقاق الحق إلى إيجاد القواعد التي تتلاءم مع طبيعة القضايا والمنازعات التي تدخل في صلب اختصاصه عند عرضها عليه .

من جهة أخرى ، فإن قانون مجلس الدولة الصادر منذ أكثر من خمسين عاماً قد أتى على بعض الإجراءات ولكنه أغفل في حسبانه إجراءات دعوى الإلغاء ، وهذا الإغفال والتراخي وعدم مواكبة جدلية التطور والارتقاء يمثل إشكاليةً تستدعي كشفها وإيجاد الإجابة على ما تطرحه من أسئلة ، إن الحياة بكل مشتملاتها ومعارفها في تطور وتقدم يستوجب مواكبة تداعياتها وتحدياتها .

لقد قال فيسلوف الإغريق هيرقليط (كل شيء يتقدم كل شيء يتطور) كما أن جدلية الحياة تؤكد أنه (لا يمكنك أن تستحم في النهر ذاته مرتين) وفي جدلية الحياة الاجتماعية تزداد رسوخاً مقولة (الحق مطلق والقانون متغير)

إن الجمود والفراغ والنقص مسائل إشكالية تستوجب التصدي لها بحثاً وتعليلاً وكشفاً لسبل التصدي وتحديد أطره .

لقد زخرت الأطروحة التي أتقدم بها بالكثير من الأسئلة وهي إن لم تكن قد قدمت كل الإجابات فإنها كما أعتقد تثير حوارات ونقاشات لابد أن تحرض وتدفع باتجاه البحث الجمعي للوصول إلى الإجابات الشافية في مسيرة يجب أن تبقى حثيثة الخطى يواكب فيها المشرع والمجتهد والفقيه حاجات العصر وتطلعاته المستقبلية .

لقد شخصت مكمن العلة ووجدت أنه من الضرورة والأهمية بمكان تمييز دعوى الإلغاء عن غيرها من الدعاوى بإجراءات تتماهى وطبيعتها وخاصيتها والهدف الذي تسعى إليه ، وبما أنها لا تزال في راهن الحال تخضع في الكثير من إجراءاتها للاقتباس من قواعد أصول المحاكمات المدنية الناظمة لسير ومسار التقاضي في الدعاوى المدنية برغم طبيعتها الخاصة المتميزة فإن هذا يسلبها هذه الخاصية المتميزة وهذه الطبيعة الخاصة ، ويمثل إشكاليةً بالغة الأهمية تستوجب صياغة منظومة إجرائية منسجمة ومتناسقة تسد الفراغ الذي تعانيه إجراءات دعوى الإلغاء وعلى هدي ذلك كانت غاية البحث ومراميه .

لقد فتشت كثيراً ونقبت بحثاً وتمحيصاً في الدراسات والأبحاث الحقوقية فوجدتها لم تقترب من موضوع بحثنا كما يليق به وكذلك اعترضتني واستوقفتني أسئلة كثيرة في الواقع العملي وأمام منصات القضاء لكنها بقيت دون إجابات ناجعة .

لقد فتشت ونقبت في الأوراق الصفراء والأوراق البيضاء فوجدت أنه قلما تعرض باحث لبحث إجراءات دعوى الإلغاء دراسةً وافية وتمحيصاً وإذا ما وجدت مصادفةً مَنْ تعرض لهذا البحث فقد كان تعرضاً عابراً أو تلميحاً باقتضاب دون إسهاب وهذا ما يؤكد أن بحثنا يتسم بجدته وطرافته وبالتالي تتجلى إشكاليته البالغة البليغة .

في كل الأحوال نتقدم بدراستنا هذه كمحاولة جادة للمساهمة في صياغة منظومة إجرائية تسد الفراغ الذي يعتور إجراءات دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري .

ثانياً – أهمية البحث :

من البدهي لأي متابع أو متتبع يطالعه عنوان بحث – أياً كان هذا البحث – أن يبادر بعفوية الشغوف إلى المعرفة أو بحصافة الباحث عن الحقيقة إلى السؤال :
وما أهمية هذا البحث ؟

إن السؤال بمثابته الشك العلمي المنظم هو السبيل إلى الكشف عن جدارة البحث من حيث غايته ومراميه وهنا .

إذا جاز لي أن أتباسط مع السائل وأحاوره بوصفه المتلقي حيث هو – كائناً من كان – الآخر الذي يحقق النص عنده تجلياته ويتجسد معنىً ومبنى .

إذا جاز لي ذلك أقول إن هذا الجهد المتمثل في إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة يؤسس في ما أعتقد – بكل تواضع – لقواعد أصول أتصورها تتكامل كما عرضت في (مجموعة من البنى والأساليب التي تحفظ الحقوق ، مجموعة من البنى الموضوعية التي تخلق إجراءات كافية تيسر عملية الحل غير الجزئي للحقوق والمصالح المشروعة ولكن المتعارضة)[1].

إن موضوع بحثنا منصب على :

1- إجراءات دعوى الإلغاء حيث تتبع أهمية موضوع إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري من أهمية دعوى الإلغاء ذاتها وهدف هذه الدعوى إذ أن هذه الدعوى تختلف اختلافاً جذرياً عن بقية الدعاوى حيث أنها تنتمي إلى قضاء المشروعية أي مطابقة قرارات الإدارة للقواعد القانونية وتهدف إلى إعدام القرارات الإدارية المخالفة لهذا المبدأ فهي الوسيلة الوحيدة بيد المتقاضين لجبر الإدارة على احترام مبدأ المشروعية الذي وضع لحماية الأفراد .

ومما لا شك فيه أن الإجراءات تلعب دوراً كبيراً في دفع الأفراد أو إحجامهم عن رفع دعوى الإلغاء إذ أنه كلما كانت هذه الإجراءات يسيرة وبسيطة ، كلما زاد لجوء الأفراد لرفع هذه الدعوى والعكس صحيح ، لهذا كان لا بد من إيلاء الأهمية البالغة لمعالجة هذا الموضوع الهام والحساس جداً الذي له أثر كبير في حماية المصلحة العامة .

---

(1) توبي أ.هف : فجر العلم الحديث – علم المعرفة رقم 260 ترجمة د. محمد عضور ص347 .

وتعتبر قوانين الإجراءات من أكثر القوانين التي تصب في مصلحة الأفراد وذلك لما توفره لهم من ضمانات عديدة للمحافظة على حقوقهم ومنعاً للتسرع في إصدار الأحكام التي قد تحمل تعسف إتجاههم .

وبما أن دعوى الإلغاء هي دعوى الهدف منها ليس حماية الأفراد فقط وإنما حماية مبدأ المشروعية لا بل وحماية الإدارة نفسها التي تتمثل مصلحتها في أن تكون أعمالها مطابقة لأحكام القوانين ، فإن الإجراءات هي العمود الفقري لهذه الدعوى .

2- تحصين القرار القضائي الصادر عن مجلس الدولة ليكون حجة على الناس كافة أفراداً ومؤسسات فالمشروعية دون هذه الحصانة تبقى أمنيات وأضغاث أحلام .

إن بحثنا الموضوع بكل مهابة أمام رجال البحث يطمح في أن يكون قد توصل إلى تجنيب مؤسسات الحق من التعامل مع قراراتها وفق الهوى الذاتي والمصلحة الضيقة المتوهمة حيث لا مصلحة ولا مشروعية يؤسس عليها إذا ما تمت مجانبة قولة الحق من مؤسسة الحق .

لقد تحدثت عندما قاربت مقولة إشكالية البحث عن أسباب اختياري هذا البحث مؤكداً أن هذا الخيار محاولة حثيثة لسد الفراغ بسبب غياب قانونٍ خاص ينظم قواعد إجراءات ناظمة في دعوى الإلغاء .

وحيث أن الفراغ والنقص ينتميان إلى القصور والعجز أي إلى الخطأ لا إلى الصواب والنجاعة .

وحيث أن البحث العلمي في هذا الميدان باعتباره من الأنشطة النظرية المنتجة للمعرفة فإنه إذا التجأ إلى كنف العلم فإنه يستحق هذا اللجوء إذا ما سعى للتجديد والتخلص من الخطأ باستمرار .

لقد حاولت سد فراغ يعاني منه القضاء الإداري والفقه الحقوقي ومعشر العاملين في ميدان الحق والناس والمؤسسات التي لا مرجع لها ولا مرجعية في إعلان حقوقها وتمكينها من هذه الحقوق إلا بقواعد إجراءات ملزمة ترسي قاعدة حقوقية وأخلاقية تتجسد بأن القرار القضائي وحده عنوان الحق والحقيقة ولا خيار لأحد في هذا الشأن .

لقد قال توما الإكويني ((إن الأمير قد يصنع القوانين ولكنه ملزم في الوقت نفسه بالقوة الموجهة للقانون الطبيعي الذي يجب أن يخضع له بإرادته)) [1].

من هذا المنطلق كانت أهمية البحث متمثلة في التركيز على عرض لإجراءات سكت المشرع عنها رغم وعده بها لأكثر من نصف قرن .

إضافة إلى ضرورة تنفيذ القرارات الصادرة في دعوى الإلغاء طوعاً باعتبارها حقوقاً لأصحابها وواجباً على المحكوم عليهم لا منةً منهم وفي حالة التراخي والتغاضي والمماطلة من هؤلاء فلقد تقدمت بمشروع لمجموعة من البنى والأساليب التي تحفظ الحق وتعليه وتدعم بنيانه كما عرضت في ثنايا الأطروحة ومتنها .

وعلى هذا الأساس تجلت أهمية البحث من خلال تصديه لهم مؤرق ولخطأ وقصور لا يجوز تجاهلهما .

ثالثاً – سبب اختيار البحث :

هناك العديد من الأسباب التي دفعتني لاختيار موضوع إجراءات دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري وهي :

1. رغبتي في تقديم دراسة متكاملة حول هذا الموضوع إذ لاحظت قلة إن لم أقل انعدام الدراسات القانونية المتخصصة في هذا الموضوع على الرغم من أهميته البالغة .
2. رغبتي في تقديم مقترحات بشأن وضع قانون خاص بالإجراءات الإدارية أمام مجلس الدولة السوري إذ ما يزال هذا المجلس يرجع إلى قانون أصول المحاكمات المدنية في حال سكوت المشرع في قانون مجلس الدولة ومعلوم أن المشرع في هذا القانون لم ينص إلا على بعض الإجراءات سيما وأنني محام متخصص في القضاء الإداري وعلى اطلاع بالحاجة إلى وضع قانون للإجراءات الإدارية بسبب النقص في القانون.
3. هدفي في تقديم دراسة تذلل المصاعب أمام الموطنين الراغبين في اللجوء إلى القضاء الإداري عن طريق دعوى الإلغاء إذ ما يزال الجهل الكبير يكتنف هذا الموضوع بالنسبة للمتقاضين إن لم نقل إن أغلب المواطنين يجهل دعوى الإلغاء نفسها .

---

(1) توبي أ.هف : فجر العلم الحديث – علم المعرفة رقم 260 ، المرجع السابق ص29 .

رابعاً – مراجع الأطروحة :

لقد تعددت وتنوعت المراجع التي استخدمها الباحث في إعداد وكتابة الأطروحة ، و تنقسم هذه المراجع وجميعها تحت يده إلى : الكتب والأبحاث والمقالات والندوات المتخصصة بالإضافة إلى المواقع القانونية المتخصصة على الشبكة العالمية " الإنترنت " وهذه المراجع هي:

1- الكتب باللغة العربية والإنجليزية والفرنسية ، إضافة إلى الكتب المترجمة .
2- الأبحاث والمقالات باللغة العربية.
3- الندوات.
4- التشريعات وأحكام القضاء الإداري السوري والمقارن.
5- المراجع والأبحاث باللغة الفرنسية والإنكليزية.
6- المواقع القانونية على الشبكة العالمية الإنترنت The Internet.

خامساً – منهج الدراسة :

اتبعت في الدراسة المنهج الوصفي التحليلي لإجراءات دعوى الالغاء أمام مجلس الدولة السوري ، مراعياً في ذلك مناهج البحث العلمي وأصوله.

سادساً – خطة الدراسة :

تم تقسيم البحث إلى مقدمة وفصل تمهيدي وبابين ، حيث يحتوي كل باب على ثلاثة فصول ، وخاتمة تبلور فيها ما انتهت إليه الدراسة ، مراعياً في هذا التقسيم أن تأتي فصول الدراسة جميعها متوازنة ومترابطة موضوعاً من حيث الشكل والمنهج .

بدأنا بفصل تمهيدي تحدثنا فيه عن نشأة وتكوين مجلس الدولة السوري و ماهية دعوى الإلغاء ثم تعرفنا على القرار الإداري الذي تنصب عليه دعوى الإلغاء .

بعد الإنتهاء من الفصل التمهيدي بدأنا بمعالجة موضوع الرسالة حيث قسمت إلى بابين:

الباب الأول تحت عنوان إجراءات رفع وتحضير دعوى الإلغاء وقد قسم إلى ثلاثة فصول وذلك لضرورة البحث.

فـي الفصـل الأول طبيعـة الإجـراءات و شـرط الميعـاد فـي دعـوى الإلغـاء ، حيـث نتعرض في المبحث الأول لطبيعة الإجراءات في دعوى الإلغاء وفي المبحث الثاني ميعاد دعوى الالغاء.

في الفصل الثاني نتناول فيه إجراءات رفع دعوى الإلغاء حيث نتعرض في المبحث الأول لإجراءات رفع الدعوى ، وفي المبحث الثاني نتناول الآثار المترتبة على رفع دعوى الإلغاء (وقف تنفيذ القرار المطعون فيه) .

في الفصل الثالث إجراءات تحضير دعوى الإلغاء لدى هيئة المفوضين وقد تناولت فيه إجراءات تحضير دعوى الإلغاء لدى هيئة المفوضين أمام مجلس الدولة السوري في مبحث أول ثم اجراءات تحضير الدعوى في فرنسا في المبحث الثاني ثم تحضير الدعوى في انجلترا في المبحث الثالث .

أما الباب الثاني الذي يحمل عنوان إجراءات المرافعة والحكم في دعوى الإلغاء فقد تم تقسيمه على غرار الباب الأول وذلك لتحقيق الإنسجام من حيث الشكل بين البابين إلى ثلاثة فصول أيضاً وهي :

الفصل الأول نتناول فيه إجراءات سير الدعوى والمرافعة أمام القضاء من ناحية الطلبات والدفوع المؤدية لانقضاء الدعوى ، وكذلك إثبات هذه الدعوى وانتهائها أو تركها وانقطاعها .

الفصل الثاني نتناول فيه إجراءات الحكم في دعوى الإلغاء من خلال التعرف إلى مقومات الحكم الصادر في دعوى الإلغاء في مبحث أول ، و سلطات القاضي في دعوى الإلغاء في المبحث الثاني ثم الطعن بالحكم الصادر في دعوى الإلغاء في المبحث الثالث ، وأخيراً الأثار المترتبة على الحكم الصادر في دعوى الإلغاء في المبحث الرابع.

الفصل الثالث تم تخصيصه للحديث عن تنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء من خلال كيفية تنفيذ حكم الإلغاء في مبحث أول ، ومن ثم في المبحث الثاني نتعرض إلى ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية ، وفي المبحث الثالث نتناول فيه طرق الزام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء وعليه كانت خطة الدراسة كالآتي :

إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري

فصل تمهيدي :

الباب الأول– إجراءات رفع وتحضير دعوى الإلغاء

الفصل الأول – طبيعة الإجراءات و شرط الميعاد في دعوى الإلغاء.

المبحث الأول : طبيعة الإجراءات في دعوى الإلغاء .

المبحث الثاني : ميعاد دعوى الإلغاء.

الفصل الثاني – إجراءات رفع دعوى الإلغاء .

المبحث الأول : إجراءات رفع الدعوى .

المبحث الثاني : الآثار المترتبة على رفع دعوى الإلغاء (وقف تنفيذ القرار المطعون فيه).

الفصل الثالث – إجراءات تحضير دعوى الإلغاء لدى هيئة المفوضين .

المبحث الأول : إجراءات تحضير دعوى الإلغاء لدى هيئة المفوضين أمام مجلس الدولة السوري

المبحث الثاني : إجراءات تحضير الدعوى في فرنسا .

المبحث الثالث : تحضير الدعوى لدى النظام القضائي لإنجلترا .

الباب الثاني– إجراءات المرافعة والحكم في دعوى الإلغاء

الفصل الأول – إجراءات السير و المرافعة في دعوى الإلغاء.

المبحث الأول : الطلبات في دعوى الإلغاء .

المبحث الثاني : الدفوع في دعوى الإلغاء.

المبحث الثالث : الإثبات في دعوى الإلغاء.

المبحث الرابع : ترك الخصومة وإنقطاعها وإنتهائها .

الفصل الثاني – إجراءات الحكم في دعوى الإلغاء.

المبحث الأول : مقومات الحكم الصادر في دعوى الإلغاء.

المبحث الثاني : سلطات القاضي في دعوى الإلغاء .

المبحث الثالث : الطعن بالحكم الصادر في دعوى الإلغاء.

المبحث الرابع : الأثار المترتبة على الحكم الصادر في دعوى الإلغاء.

الفصل الثالث – تنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء.

المبحث الأول : كيفية تنفيذ حكم الإلغاء .

المبحث الثاني : ظاهرة امتناع الإدارة عن التنفيذ .

المبحث الثالث : طرق الزام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء .

فصل تمهيدي

بما أن موضوع الأطروحة هو إجراءات دعوى الإلغاء لدى مجلس الدولة السوري لذلك سنقسم الدراسة في هذا الفصل على النحو التالي :

المبحث الأول : نشأة القضاء الإداري وتكوين مجلس الدولة السوري.

المبحث الثاني : تعريف دعوى الإلغاء .

المبحث الثالث : معنى القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء.

المبحث الأول – نشأة القضاء الإداري وتكوين مجلس الدولة السوري

يعتبر القانون ذي الرقم /55/ لسنة 1959 في شأن تنظيم مجلس الدولة في سورية أحدث القوانين التي تنظم القضاء الإداري في هذا القطر من حيث التاريخ ولكنه ليس أحدثها من حيث المضمون ، وقد يكون الوقت الحاضر هو العصر الذهبي للقضاء الإداري الفرنسي أوالمصري من حيث التطبيق القانوني واتساع الفعالية .

إلا أن العصر الذهبي للتشريع في القضاء الإداري السوري هو بلا ريب عام 1941 حيث صدر المرسوم الاشتراعي رقم /72/ل.ر وحتى عام 1947 عام صدور المرسوم التشريعي /71/ وأخيه الـ/72/[1].

إن من يتصفح تاريخ القضاء الإداري السوري خلال هذه الفترة ، تسترعي انتباهه حتماً هاتان الملاحظتان :

أولاً– إن مجلس الشورى السوري، خلال المدة القصيرة الواقعة ما بين عام 1918 وعام 1941 تطور تطوراً كبيراً من حيث تشكيلاته واختصاصاته ومدى الدور الذي لعبه.

ثانياً– إن هذا المجلس كان دوماً مهدداً بالزوال بسبب التقلبات والظروف السياسية التي عاشتها سوريا .

فأما من حيث **تطوره** ، فإنه خلال الفترة الواقعة ما بين عام 1918 وعام 1941 ، تطور تطوراً سريعاً حتى أصبح صورة مصغرة لمجلس الدولة الفرنسي .

---

(1) د.الخاني عبد الإله – القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد3، القضايا الإدارية، بدون سنة نشر. ص157 .

وفي الواقع كان مجلس الشورى في العهد الفيصلي ، يجمع إلى جانب اختصاصه القضائي وظائف تنفيذية وتشريعية في آن واحد أي أنه كان يركز كل السلطات بيده ، كما أنه لم يكن يتمتع إلا بالقضاء المقيد justice retenue بمعنى أن أحكامه القضائية كانت بحاجة إلى تصديق الإدارة العامة لتعتبر نافذة .

وكان قضاؤه مقصوراً على بعض الدعاوي فقط ، وفي عام 1925 لم يعد مجلس الشورى هيئة استشارية تساعد الحكومة ، وإنما أصبح محكمة إدارية فحسب ، تملك حق القضاء المفوض justice deleguee ، أي أن أحكامها كانت نافذة بدون تصديقها من رئيس الحكومة لكنها قابلة للطعن بالتمييز أمام مجلس القضاء الأعلى في المفوضية الفرنسية ، ثم في عام 1934 أصبح مجلس الشورى محكمة إدارية عليا ، وأصبحت أحكامه غير تابعة للتمييز أمام مجلس القضاء الأعلى في المفوضية العليا – كما كانت في السابق – وقد منحه المرسومان التشريعيان 10و11 المؤرخان في 2 كانون الثاني 1934 صفة المحكمة الأصلية في القضايا الإدارية .

ثم في عام 1941 أعطي صلاحية البت في القضايا الإدارية ذات الصلح الأجنبي، وقد كانت هذه القضايا من قبل ، من صلاحية المحاكم المدنية المختلطة ، وبهذا أصبح اختصاصه القضائي لا يقل عن اختصاص مجلس الدولة الفرنسي .

وأما من الناحية الثانية ، ناحية **عدم الاستقرار** ، فإن مجلس الشورى ألغي خلال هذه الفترة القصيرة ثلاث مرات ، الأولى من عام 1923 حتى عام 1925 ، والثانية عام 1938 وتم إحالة إختصاصاته إلى الغرفة الإدارية المحدثة لدى محكمة التمييز ، إلا أن هذا الأمر لم يدم طويلاً حتى أعاد المشرع العمل بمجلس الشورى عام 1941 ، والثالثة في 31 كانون الثاني عام 1951 [(1)].

وفي شهر شباط 1959 ، صدر عدد من القوانين تشمل الإقليمين المصري والسوري ، ومن بينها قانون مجلس الدولة الصادر برقم 55 لعام 1959 ، الذي ألغى قانون مجلس الدولة رقم 165 لسنة 1955 بالنسبة للإقليم المصري ، كما ألغى القانون رقم 57 لسنة

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص79–80 .

1950 بالنسبة للإقليم السوري ، وحل محلهما فأصبح القضاء الإداري في الإقليمين خاضعاً لأحكام القانون رقم 55 لسنة 1959 .

فقد نصت المادة الأولى منه على أن : يكون مجلس الدولة هيئة مستقلة تلحق برئاسة الجمهورية .

و قد نصت المادة الثانية منه على أن يتكون من :

القسم القضائي والقسم الاستشاري للفتوى والتشريع ، وبناء عليه فقد أنيطت به مهمتين أساسيتين : فهو مستشار الدولة في الفتوى والتشريع ، وقاضيها في المنازعات الإدارية .

كما تضمن عدد من المواد بينت تكوين هذا المجلس واختصاصاته والإجراءات المتبعة أمامه ونظام أعضاءه ، حيث يترتب على المدعي في دعاوى القضاء الإداري الالتزام بهذه الإجراءات والضوابط تحت طائلة رد الدعوى شكلاً .

بعد ان انفصلت سورية عن الجمهورية العربية المتحدة ، كان لا بد من تعديل القانون 55 لسنة 1959 ، فقد صدر بتاريخ 1961/10/25 المرسوم التشريعي ذي الرقم 50 الذي قضى بالتعديلات الآتية على تنظيم مجلس الدولة :

1. مجلس الدولة هيئة مستقلة تلحق بمجلس الوزراء .

وما يزال هذا الوضع قائماً حتى الآن وبذلك أصبحت السلطة التنفيذية تهيمن على مجلس الدولة في قضايا التعيين والترفيع ، كما أن رواتب القضاة وموظفي مجلس الدولة تدفع من ميزانية مجلس الوزراء .

2. يشكل المجلس من رئيس ونواب و عدد من الوكلاء والمستشارين والمندوبين يحدد في الميزانية .

ويلحق بالمجلس مندوبون مساعدون وتسري عليهم الأحكام الخاصة بالمندوبين .

3. يكون مقر المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية في دمشق ، ويجوز إنشاء محاكم إدارية في المحافظات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء ، ويرأس المحكمة الإدارية العليا رئيس المجلس أو أقدم الوكلاء ، وتكون بها دائرة لفحص الطعون ، وتصدر أحكامها من ثلاثة مستشارين ، ويرأس محكمة القضاء الإداري أحد وكلاء

المجلس أو أقدم المستشارين ، وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين ، وتشكل المحكمة الإدارية برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب على الأقل .

- تفصل المحاكم الإدارية في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود (ثالثاً ورابعاً وخامساً) من المادة / 8 / عدا ما يتعلق منها بموظفي الحلقة الأولى ، وفي طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات أي أن اختصاصها قاصراً على النظر بطعون الموظفين في الحلقتين الثانية والثالثة فقط المعددة في المادة المذكورة .
- تجتمع كل من المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري ورئيس المحكمة الإدارية بهيئة جمعية عمومية للنظر في المسائل المتعلقة بتوزيع العمل في القسم القضائي بمجلس الدولة .
- يشكل مجلس خاص للشؤون الإدارية للنظر في جميع ما يتعلق بشؤون أعضاء المجلس من رئيس مجلس الدولة رئيساً وعضوية أربعة أعضاء من الوكلاء والمستشارين .
- تشكل لجنة التأديب والتظلمات من أعضاء المجلس الخاص [(1)] .

كما نصت المادة **(3)** من قانون مجلس الدولة رقم 55 لسنة 1959 على أن القسم القضائي يتألف من :

1. المحكمة الإدارية العليا.
2. محكمة القضاء الإداري.
3. المحاكم الإدارية.
4. هيئة مفوضي الدولة.

وبموجب المادة /175/ من قانون العاملين الأساسي رقم /1/ لسنة 1985 كلف المشرع محاكم البداية المدنية بالنهوض ببعض أعباء محاكم القضاء الإداري بما يخص دعاوى العاملين المذكورين مؤقتاً لحين تشكيل محاكم إدارية تابعة لمجلس الدولة ، ثم أضاف إليها نظر المنازعات الخاصة بالضرائب والرسوم التي قيمتها مائة ألف ليرة سورية فما دون بالمرسوم التشريعي رقم /1/ لسنة 1993 ، وهذا ما سار عليه وأكده المشرع وفق أحكام المادة /160/ من القانون رقم /50/ لعام 2004 نظام العاملين الأساسي في الدولة ، وإننا

---

(1) د. العجلاني عدنان –الوجيز في الحقوق الإدارية ، الجزء الثالث ، مطابع دار الجامعة –دمشق ، بدون سنة نشر مرجع سابق، ص116–117 .

نـرى أنــه قـد آن الأوان لهـذا التكليـف المؤقـت أن ينتهـي وذلـك بإنشـاء محـاكم إداريـة فـي المحافظات وتوسيع إختصاصها لتشمل كل الطعون في المنازعات الإدارية .

كما أضاف المشرع إلى القسم القضائي المحاكم المسلكية بموجب القانون رقم /7/ تاريخ 1990/2/25 التي منحها صلاحية فرض العقوبات التأديبية تجاه العاملين المحالين أمامها.

إن الدعاوى التي ترفع أمام محاكم مجلس الدولة بوصفه جهة القضاء الإداري في سوريا هي إما دعاوي إلغاء أو دعاوي القضاء الكامل أي قضاء التعويض .

ولقد ابتدع دعوى الإلغاء وطورها في العصر الحديث مجلس الدولة الفرنسي وقد أخذ بها مجلس الدولة السوري إبان الوحدة مع مصر وهي عموماً دعاوي ترفع من الأفراد أو من الموظفين أو الهيئات التي اعترف لها المشرع بأهلية التقاضي .

بينما في دعاوي القضاء الكامل حيث يتقدم الفرد بدعواه بهدف الحصول على حقوقه المستمدة من الدستور أو القوانين أو من عمل فردي كعقد إداري يربطه بالإدارة المدعى عليها وغالباً ما يكون جوهر الخلاف للحصول على التعويضات أو المطالبة بمبلغ مالي ، كما تشمل منازعات القضاء الكامل تسوية أوضاع الموظفين كالرواتب والتعويضات والترفيع ، هذا بالإضافة إلى اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بمنازعات الضرائب والرسوم.

يتم التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة السوري على درجتين :

الأولى- تتكون من المحكمة الإدارية ومحكمة القضاء الإداري في مجلس الدولة ومحاكم البداية المدنية في المحافظات التي كلفها المشرع بالنظر بدعاوى العاملين الخاضعين للقانون رقم /50/ لعام 2004 والمحاكم المسلكية التي انشئت بالقانون رقم /7/ تاريخ 1990/2/25 .

الثانية – تقتصر على المحكمة الإدارية العليا وهي مرجع الطعن بأحكام المحاكم المذكورة تساعدها دائرة فحص الطعون .

المحكمة الإدارية :

تصدر المحكمة الإدارية أحكامها من دائرة ثلاثية برئاسة مستشار مساعد على الأقل وعضوية اثنين من النواب على الأقل .

تختص هذه المحكمة بالفصل في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو منح العلاوات وكذلك بالمرتبات والمعاشات والمكافآت للموظفين أو لورثتهم وقرارات السلطات التأديبية والإحالة على المعاش أو الاستيداع أو الفصل غير التأديبي عدا ما يصدر استناداً للمادة /85/ من قانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لسنة 1945 وكذلك بالمرتبات والمعاشات والمكافآت الخاصة بالموظفين .

وتجدر الإشارة إلى أن إختصاص هذه المحاكم يقتصر على موظفي الحلقتين الثانية والثالثة ، وتخضع قرارات هذه المحكمة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ستين يوماً من تاريخ صدورها دونما حاجة لتبليغها [(1)]

وقد نصت المادة 4 من قانون مجلس الدولة على أنه " ....يجوز إنشاء محاكم إدارية في المحافظات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء " .

يظهر لنا من النص أن المشرع أجاز إنشاء محاكم إدارية في باقي المحافظات ، وذلك لم يتم رغم إجازة المشرع بإنشائها منذ أكثر من نصف قرن .

لذلك أضحى من الضروري إنشاء محاكم قضاء إداري ومحاكم إدارية في محافظات القطر كافة ولاسيما وما يمكن أن يتكبده المدعي في هذه الخصومة من مشقة ومصاريف بانتقاله إلى العاصمة وتوكيل محام فضلاً عن تكدس الدعاوى بالألوف في دمشق .

لقد صدر قانون مجلس الدولة عام 1959 وكان عدد سكان سورية بحدود خمسة ملايين والآن أصبحوا قرابة ثلاثة وعشرين مليوناً ، وبالتالي فإن قانون مجلس الدولة أصبح عاجزاً عن تلبية مصالح الناس في كافة اختصاصاته لأن النمو السكاني يؤدي إلى ازدياد تضخم الخلافات بين المواطنين والدولة.

---

(1) المادة 15 من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم **55** لعام **1959**.

محكمة القضاء الإداري :

مقرها في دمشق ، ويرأسها أحد وكلاء المجلس أو أقدم المستشارين ، وتصدر أحكامها من دوائر تشكل كل منها من ثلاثة مستشارين بدون تمييز بين قضاء الإلغاء وقضاء التعويض.

تختص هذه المحكمة بموجب المواد 8 و9 و10 و11 من قانون مجلس الدولة بالفصل في دعاوى :

1- الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات الإقليمية والبلدية .

2- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والقرارات النهائية المتعلقة بالتعيين والترقية أو منح العلاوات والسلطات التأديبية والإحالة على المعاش أو الاستيداع أو الفصل عن غير الطريق التأديبي باستثناء المراسيم الصادرة بالاستناد للمادة /85/ من قانون الموظفين الأساسي الخاصة بموظفي الحلقة الأولى ذوي المراتب الخامسة فما فوق الخاضعين لقانون الموظفين الأساسي رقم /135/ لسنة 1945 .

3- الطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية .

4- الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم ، وقد ظلت هذه المنازعات من اختصاص محاكم القضاء العادي لحين صدور المرسوم التشريعي رقم /1/ لسنة 1993 حيث نصت المادة (2) إلى إحالة هذه المنازعات إلى مجلس الدولة وعهد لمحاكم البداية المدنية بنظر ما كانت قيمته مائة ألف ليرة سورية فما دون وإلى محكمة القضاء الإداري فيما زاد عن ذلك .

5- دعاوي الجنسية : حيث يختص المجلس بالنظر بكل المنازعات المتعلقة بالجنسية لأن النص أتى مطلقاً بما فيها الدعاوى المتعلقة بالتجريد من الجنسية السورية المكتسبة بالغش والتدليس عملاً بالمادة /20/ من قانون الجنسية رقم /276/ لعام 1969 وأيضاً الطعن بقرارات التجريد من الجنسية العربية السورية الصادرة عن وزير الداخلية .

6- المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية المتعلقة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد أو بأي عقد إداري آخر مهما كانت قيمة هذه العقود ، " وإن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري في مجال العقود الإدارية يشمل جميع المنازعات الناشئة عن تنفيذ تلك العقود بما فيها الإجراءات التمهيدية والمرحلية التي تسبق عملية التعاقد" [(1)].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 105/ ع /1984/873 – مع 1984 ص308 م78.

7- الطعون الخاصة بالقرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل والقرارات الصادرة من لجان قيد المحامين بالجدول العام وقبولهم للمرافعة أمام المحاكم وتأديبهم .

وتخضع قرارات هذه المحكمة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ستين يوماً من تاريخ صدورها دونما حاجة لتبليغها بمقتضى المادة 15 من قانون مجلس الدولة.

محكمة البداية المدنية في المحافظات :

تختص بنظر دعاوي العاملين في الدولة الخاضعين للقانون رقم /50/ لعام 2004 نظام العاملين الأساسي في الدولة حيث تختص في كل ما يتعلق بشؤنهم وعن جميع المنازعات الناشئة عن تطبيق هذا القانون وبغض النظر عن فئاتهم ، كما تختص بنظر دعاوي الرسوم والضرائب التي تبلغ قيمتها مائة ألف ليرة سورية فما دون ، وتخضع أحكام هذه المحكمة فيما يتعلق بشؤون العاملين في الدولة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ثلاثين يوماً من اليوم التالي لتاريخ تبلغها بمقتضى الفقرة 5 من المادة 175 من قانون العاملين الأساسي رقم 1 لسنة 1985 ، أما أحكامها الصادرة بشؤون الضرائب والرسوم فإنها تقتصر على المنازعات المتعلقة بالأساس القانوني للتكليف وتخضع للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبلغها بمقتضى المادة 4 من المرسوم التشريعي رقم 1 لعام 1993 مع ملاحظة أن هذه المحكمة تتبع تنظيمياً للقضاء العادي ، بمعنى آخر أنها لا تشكل جزءً من محاكم مجلس الدولة تنظيمياً .

المحكمة المسلكية :

نصت المادة /1/ من قانون إنشاء المحاكم المسلكية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 7 لعام 1990 على أن تحدث في دمشق وحلب واللاذقية ودير الزور محاكم مسلكية تلحق بمجلس الدولة ويجوز إحداث محاكم مسلكية في مراكز أخرى أو زيادة عددها في المركز الواحد أو إلغاء بعضها ونقل اختصاصاتها إلى محكمة أخرى بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح رئيس مجلس الدولة .

كما نصت المادة 2 منه على أن تشكل المحكمة المسلكية من :

- مستشار من مجلس الدولة رئيساً
- مستشار مساعد من مجلس الدولة عضواً
- أحد العاملين في الدولة ممثلاً عضواً

- يكون لكل من رئيس المحكمة وعضويها، عضو ملازم .
- يسمى رئيس المحكمة و عضوها الأول (الأصيل والملازم) بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على اقتراح من رئيس مجلس الدولة كما يسمى العضو الثاني (الأصيل والملازم) بقرار من رئيس مجلس الوزراء بناء على ترشيح المكتب التنفيذي للاتحاد العام لنقابات العمال .
- ويتولى مهمة المقرر لدى هذه المحكمة أحد أعضاء مجلس الدولة برتبة نائب يسمى بقرار من رئيس مجلس الدولة .

وقد نصت المادة /4/ من قانون إنشاء المحاكم المسلكية السابق الذكر على أن تختص المحكمة المسلكية بمحاكمة العاملين الخاضعين لأحكام القانون الأساسي المذكور من الناحية المسلكية مع مراعاة أحكام الفقرة /ب/ من المادة /73/ من القانون الأساسي للعاملين في الدولة رقم /1/ لعام 1985 وهذا ما سار عليه أيضاً المشرع في القانون رقم /50/ لعام 2004 حيث نصت الفقرة /أ / من المادة /72/ منه على أن :

تطبق احكام القانون رقم / 7 / تاريخ /1990/2/25/ على فئات العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون كما تطبق على غير الخاضعين لأحكامه اذا خلت القوانين الخاصة بهم من تحديد مرجع تأديبي لهم.

وتخضع أحكام هذه المحكمة للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال مدة ثلاثين يوماً من تاريخ التبليغ وفق ما نصت عليه المادة 22 منه .

المحكمة الإدارية العليا :

أناط المشرع المحكمة الإدارية العليا مهمة النظر بالطعون الصادرة عن محاكم القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية المسلكية ومحاكم البداية المدنية في المحافظات التي كلفها المشرع بموجب المادة 175 من قانون العاملين الأساسي رقم 1 لسنة 1985 بما يخص دعاوى العاملين الخاضعين للقانون رقم /50/ لعام 2004 ودعاوي الرسوم والضرائب التي تبلغ قيمتها مائة ألف ليرة سورية فما دون ، وذلك في الأحوال الآتية :

1- إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو خطإ في تطبيقه ، أو تأويله .

2- إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الإجراءات أثر في الحكم .

3- إذا صدر الحكم خلافاً لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء أدفع بهذا الدفع أم لم يدفع .

يكون لذوي الشأن ولرئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم ، وذلك مع مراعاة الأحوال التي يوجب القانون فيها الطعن في الحكم .

إن هذه المحكمة تتربع على سدة القضاء الإداري التي جعل المشرع مقرها في دمشق وهو محق في ذلك باعتبار أن هذه المحكمة هي أعلى درجة من درجات التقاضي وأناط بها مهمة تنسيق وتوحيد وتأصيل الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري .

تتكون المحكمة الإدارية العليا السورية من دائرتين تنظران في كافة الطعون ، يرأس الدائرة الأولى رئيس مجلس الدولة ومستشاران ، ويرأس الدائرة الثانية نائب الرئيس مع نفس المستشارين الذين يشاركوا أحكام الغرفة الأولى إضافة لمهامهم في القضاء الإداري ومساعدتهم من مستشار ثالث رئيس المحكمة المسلكية بحلب ، وتكون بها دائرة فحص الطعون وتصدر أحكامها من ثلاثة مستشارين .

وقد بلغ عدد الطعون المنظورة أمام المحكمة الإدارية العليا السورية لعام 2010 (10161) طعن، وتم حسم (5547) طعن خلال عام 2010 من القضاة الخمسة فقط، حيث تعقد الجلسات وعلى قوس المحكمة ما يزيد عن أربعمائة دعوى حيث تؤجل الدعوى عن ما يزيد على ثلاثة أشهر.

بينما وصل عدد الدعاوى لدى محاكم القضاء الإداري لعام 2010 إلى (9949) دعوى، و تم حسم (**3251**) دعوى لعام 2010 ، وإننا نلتمس العذر لهذا المجلس إذ وجدنا

بعض الأحكام المتناقضة والمخالفة لما استقرت عليه المبادئ القانونية والنظر في دعاوى خارجة عن اختصاصه ، وهذا ما سنبينه حين التعرض للدفوع في دعوى الإلغاء في المبحث الثاني من الباب الثاني ، فأين يجد الوقت الكافي لدراسة المنازعات الإدارية التي تصدر أحكامها في حدود طاقتها وبكفاءة متميزة ، وخصوصاً إذا ما نظرنا إلى عدد القضاة والمستشارين الذين ينهضون بهذه المهمة (21) قاضياً فقط .

ان رئيس المجلس ونائبه هم بالسنة الرابعة للتمديد قبل خروجهم للمعاش وهم نقلاً من القضاء العادي ، وستة عشر قاضياً يصدرون أحكاماً وهم بمرتبة مستشار مساعد وهم مكلفون تكليفاً بمحاكم القضاء الإداري (رغم أن نص الفقرة الثانية من المادة 4 من قانون مجلس الدولة السوري قد نص صراحة على ان تشكل المحكمة الإدارية برئاسة مستشار مساعد على الأقل ، مما يعني أن رئاسة محكمة القضاء الإداري يجب أن تكون من مستشار على الأقل)، وثلاثة قضاة نقلاً من القضاء العادي بمرتبة أولى ثانية .

بينما نجد في مصر عدد قضاة مجلس الدولة المصري عام 2010 وصل إلى(1650) قاضٍ ولرئيس مجلس الدولة (50) نائباً كما يتم تعيين (50) قاضياً كل عام .

وفي هذا الصدد إننا نقترح للمشرع التدخل لمنع قيام قضاة المحاكم العادية بالنظر في منازعات الإدارة ، حيث إنه قد ثبت أن قضاة المحاكم العادية لا يصلحون للفصل في الدعاوي الإدارية ، ولابد لاستكمال أسباب القضاء الصحيح ، من تقسيم العمل القضائي le tavail juridictionnel بين المحاكم العادية والمحاكم الإدارية وذلك للأسباب التالية :

أولاً– إن وجود المحاكم الإدارية إنما هو تطبيق لمبدإ تقسيم العمل : فالتخصص الذي انتشر في كل ناحية من نواحي الحياة ، لمس الجميع فوائده ، زد على ذلك أن القضاء الإداري يستوجب معرفة القوانين والأنظمة الإدارية الكثيرة المبعثرة ، وهذا ما لا يمكن تكليف القضاة العاديين الإحاطة به إحاطة تامة ، علاوة على القوانين الأخرى التي يجب عليهم معرفتها : من قانون مدني وتجاري وجزائي وقوانين الأصول... وهم بسبب عدم تخصصهم بالحقوق الإدارية ، ربما طبقوا قواعد الحقوق العادية على القضايا الإدارية .

ثانياً– إن القضاء الإداري يملك حق إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة ، بينما لا تملك المحاكم العادية مثل هذا الحق ، ولا يخفى ما لهذا السلاح – سلاح الإلغاء – من

أثر فعال في حماية القانون ، وفي تقويم الإدارة وحملها على انتهاج السبل القويمة ، أي السبل القانونية .

ثالثاً– إن الإدارة تقبل بأحكام المحاكم الإدارية وتنفذها بدون تردد، على اعتبار أنها صادرة عن سلطة قريبة منها ، ومرتبطة بها إلى حد ما ، وقد استفاد القضاة الإداريون من هذا الوضع، فكان مجلس الدولة جريئاً في إنصاف الأفراد وفي الحكم على الإدارة .

رابعاً– لقد اعتاد القضاة العاديون أن يتقيدوا بالقوانين المدونة، وأن يطبقوها دون الانحراف عنها أو التحرر منها ، غير أن الحقوق الإدارية ليست حقوقاً مقننة، بل هي ((حقوق بريتورية)) Droit pretorien أي حقوق من صنع القضاة .

فالنصوص الإدارية على كثرتها ، قد أغفلت كثيراً من الأمور، ولا يصح سد هذه الثلمات عن طريق الرجوع إلى القوانين العادية – كما قد يفعل القضاة العاديون ، لأن العلاقات ما بين الإدارة والأفراد تختلف كثيراً عن علاقات الأفراد فيما بينهم .

فالإدارة إذ هي تقوم بتسيير المرافق العامة ، لا تخضع إلى القوانين العامة ، بل إلى قواعد خاصة ، هي قواعد الحقوق العامة (Les regles du droit public) من ضرورات المرافق العامة ومقتضياتها .

فالفصل في الدعاوي الإدارية يقتضي إذن الإحاطة بالحقوق العامة من جهة، ومعرفة دقيقة لحاجات الإدارة ومقتضياتها من جهة أخرى، وهذا لا يتيسر إلا للقضاة الإداريين دون غيرهم، لأنهم قد اكتسبوا بسبب قربهم من الإدارة، خبرة خاصة في تنظيم المرافق العامة وقواعد سيرها .

فالسبب في وجود القضاء الإداري المستقل ، أو في وجود قضاة مخصوصين غير القضاة العاديين للبت في الدعاوي الإدارية – يرجع إذن إلى وجود حقوق عامة Droit public إلى جانب الحقوق الخاصة Droit prive [1].

---

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مرجع سابق ، ص15–16–17 .

فالحقوق الإدارية تقتضي إذاً وجود قضاة أخصائيين ، لأن فصل المنازعات الإدارية يستوجب – عدا معرفة التشريع الإداري – معرفة دقيقة لحاجات المرافق العامة ومستلزماتها، وهذا ما لا يمكن أن نطلبه من القاضي العادي، لابتعاده عن الإدارة [1].

لذلك أضحت الحاجة ملحة وضرورية لتعديل قانون مجلس الدولة وإصدار تشريع يوسع من هيكلية القضاء الإداري وذلك بإصدار مسابقة لتعيين لا يقل عن مائة قاضٍ يدخل في ملاك مجلس الدولة يزيح عن كاهل القضاء الإداري عبئاً ثقيلاً ومسؤولية تناقض الاجتهاد للأحكام الصادرة عنها ويعطي الوقت الكافي لكل غرفة لدراسة الدعوى بكل دقة علمية وبشكل موضوعي واستيعاب كامل لها ويريح المواطنين المتقاضين في متابعة حقوقهم المجمدة في الأضابير المتكدسة في دواوين مجلس الدولة وإيفاد /10/ قضاة إلى فرنسا للحصول على درجة الدكتوراه في قسم القانون العام للتعرف على مجلس الدولة الفرنسي وأحكامه ونقل الخبرة والتطور إلى مجلس الدولة السوري .

وإيفاد /10/ قضاة إلى مصر للحصول على الدكتوراه في قسم القانون العام ونقل آخر ما توصل إليه مجلس الدولة المصري.

وكذلك إيفاد /10/ قضاة إلى ألمانيا للتعرف على البناء الأساسي للقانون الإداري الألماني ومدى التطور التي وصلت إليه المحكمة الإدارية الألمانية ونقلها إلى مجلس الدولة السوري ، وكذلك إيفاد /10/ قضاة إلى إنجلترا للتعرف على الدعوى الإدارية واجراءاتها وان كان القضاء الإنجليزي من القضاء الموحد ، إلا أن خبرته لا يستهان بها في مجال المنازعات التي تكون الإدارة طرفاً فيها .

لكن وقبل هذه المسابقة الرجوع عن **إلغاء الفقرة الخامسة** من المادة 55 من قانون مجلس الدولة رقم (55) لعام 1959 الملغاة بالقانون رقم 1 لعام 1992 ، التي تنص على شروط التعيين في مجلس الدولة بأن يكون حاصلاً على دبلوم معهد العلوم الإدارية والمالية بكلية الحقوق أو دبلومين من دبلومات الدراسات العليا أحدهما في القانون العام إذا كان التعيين في وظيفة مندوب أو مندوب مساعد بأن تصبح على الشكل التالي :

" يشترط للتعيين في مجلس الدولة أن يكون حاصلاً على الماجستير في القانون العام إذا كان التعيين في وظيفة مندوب أو مندوب مساعد ، كما يشترط في من يتولى رئاسة مجلس الدولة أن يحمل شهادة الدكتوراه في القانون العام "

---

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية ، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص21 .

وكذلك تعيين (25) قاضياً من حملة الدكتوراه في القانون العام لتقديم المشورة والخبرة ودعم القضاة العاملين لدى مجلس الدولة السوري لاسيما من خريجي فرنسا ومصر وألمانيا .

هيئة مفوضي الدولة :

هيئة مفوضي الدولة بالقسم القضائي بمجلس الدولة هي الهيئة المنوط بها تحضير الدعاوى والنظر بطلبات الإعفاء من الرسوم القضائية وتسوية النزاع على أساس المبادئ التي استقرت عليها المحكمة الإدارية العليا ، وتنفيذ ما تكلفها به المحكمة أثناء نظرها للدعوى ، كما تقوم بمراجعة الأحكام الصادرة من المحاكم الإدارية ومحكمة القضاء الإداري للطعن فيها من قبل رئيس هيئة المفوضين أمام المحكمة الإدارية العليا ومتابعة نظر الدعوى أمام هذه المحكمة.

وتؤلف هيئة مفوضي الدولة من أحد وكلاء المجلس رئيساً ومن مستشارين ومستشارين مساعدين ونواب ومندوبين .

ويكون مفوضو الدولة لدى المحكمة الإدارية العليا ومحكمة القضاء الإداري من درجة مستشار مساعد على الأقل وذلك وفق ما نصت عليه المادة 7 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959.

كما وتمثل إدارة قضايا الدولة الجهات الإدارية حكماً بمقتضى المادة 1 من قانون إدارة قضايا الدولة رقم 55 تاريخ 1977/12/17 فهي تمثل الحكومة والمصالح العامة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، ولدى الجهات الأخرى التي خولها القانون اختصاصاً قضائياً .
وينوب عن رئيس إدارة القضايا أي من أعضائها أياً كانت درجته ، وتوجه الخصومة إليها كممثل قانوني في استدعاء الدعوى .

وقد أعطى قانون مجلس الدولة السوري لأحكام مجلس الدولة قوة تنفيذية ، يأمر بموجبها الوزراء ورؤساء المصالح المختصون بتنفيذها وإجراء مقتضاها إذا كانت صادرة في دعاوى إلغاء القرارات الإدارية ، ويلزمون بالمبادرة إلى تنفيذها في غير ذلك من الدعاوى .

إن الدعوى أمام القضاء الإداري وإن كانت بصفة عامة توجه من الفرد ضد الإدارة إلا أنه في بعض الحالات يمكن أن تقدم من الإدارة ضد الفرد.

لذلك سنبتعد في دراستنا هذه الحالة الاستثنائية ونعود إلى الوضع العادي الذي يمثل الأصل العام للمنازعة الإدارية في دعوى الإلغاء حيث توجه من الفرد ضد الإدارة ، أمام القضاء الإداري ، وكذلك سنقوم باستبعاد الإجراءات أمام المحاكم التأديبية التي تحتاج إلى دراسة مستقلة.

المبحث الثاني – تعريف دعوى الإلغاء

دعوى الإلغاء هي طريق قضائي في مراقبة مشروعية القرارات الإدارية النافذة ، يمارسها الأشخاص المتضررون من القرارات الإدارية غير المشروعة ، ليحصلوا بواسطتها على إلغاء القرارات المذكورة [(1)].

من هذا التعريف المستمد من مجمل قانون مجلس الدولة ، نستنتج الصفات العامة الآتية لدعوى الإلغاء :

1. إنها ليست مراجعة إدارية recours administrative أي مراجعة السلطة الإدارية العليا بصدد قرار إداري صادر عن السلطة الدنيا، بل هي مراجعة قضائية recours juridictionnel مقدمة إلى قضاء إداري .
2. إنها تختلف عن دعوى القضاء الكامل في الأمور التالية :
   - أ. أنها تقام ضد القرار الذي يطلب إلغاؤه – لا ضد الأشخاص الإداريين .
   - **ب.** إن موضوعها قرار إداري نافذ – لا أعمال منفذة وحقوق شخصية وتعويضات .
   - **ج.** إنها تهدف فقط إلى إلغاء القرارات غير المشروعة – بينما يهدف القضاء الكامل إلى الاعتراف بحق مهضوم والتعويض عنه .
3. إنها مراجعة قضائية بشأن إلغاء قرار إداري صرف، ومن هنا تختلف عن الطعن بالنقض الذي يستهدف إلغاء أو نقض حكم قضائي، كما هي الحال بالنسبة للطعون المقدمة إلى المحكمة الإدارية العليا بشأن الأحكام الصادرة عن المحاكم التأديبية أو المحاكم الإدارية أو محكمة القضاء الإداري .
4. إن هذه الدعوى هي أنجح وسيلة لضبط الإدارة ضمن نطاق المشروعية وحماية الأفراد من تعسف رجالها ، كما هي أنجع وسيلة لإيجاد إدارة صالحة عن طريق تقويم اعوجاجها[(2)] .

إن دعوى الإلغاء تنتمي إلى القضاء العيني الذي يتمثل بطلب إلغاء القرارات الإدارية لمخالفتها مبدأ المشروعية ، ولهذا سميت دعوى إلغاء القرارات الإدارية في فرنسا بدعوى تجاوز السلطة pour excès de pouvoir rsle recou ولقد انبرى العديد من الفقهاء

---

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص252.

(2) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، المرجع السابق، ص253.

الفرنسـيين والعـرب إلـى تعريـف دعـوى الإلغـاء مسـتندين إلـى موضـوع هـذه الـدعوى نظـراً لأهميتها ودورها في حماية المصلحة العامة والخاصة .

بناء على ما تقدم سوف نقوم بتقسيم هذا المبحث إلى مطلبين على النحو التالي :

- المطلب الأول: تعريف الفقه لدعوى الإلغاء .
- المطلب الثاني: أهمية دعوى الإلغاء ونشأتها.

المطلب الأول– تعريف الفقه لدعوى الإلغاء

هناك اتجاهان لتعريف دعوى الإلغاء :

الاتجاه الأول: وهذا الاتجاه يركز على القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء ومن هذه التعريفات:

إن **دعوى الإلغاء** : هي الدعوى التي يقوم كل ذي مصلحة برفعها أمام المحكمة المختصة من محاكم مجلس الدولة بطلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية بسبب مخالفة هذه القرارات للقانون أو تجاوز السلطة أو غير ذلك من أسباب الطعن بالإلغاء المحددة على سبيل الحصر في قانون مجلس الدولة [1]، إلا أن هذا التعريف غير دقيق لاحتوائه على كلمة النهائية فهو اختيار غير موفق لأن القرار قد يكون نهائياً بالنسبة لسلطة معينة وغير نهائي بالنسبة لغيرها فالقرارات الصادرة من مجلس التأديب تحتاج إلى تصديق من سلطة أعلى وهي قرارات نهائية بالنسبة إلى السلطات التي أصدرتها ولكنها غير نهائية في دعوى الإلغاء ، ولهذا يؤثر د. سليمان الطماوي أن يستبدل باصطلاح القرار الإداري النهائي اصطلاح القرار الإداري التنفيذي أو القابل للتنفيذ.

فالقرار الإداري يصبح قابلاً للطعن بالإلغاء من لحظة صيرورته قابلاً للتنفيذ[2].

و قد عرفت بأنها (تلك الدعوى القضائية التي ترفع إلى القضاء لإعدام قرار إداري صدر على خلاف ما تقضي به مجموعة القواعد القانونية) [3] .

وكذلك عرّفت دعوى الإلغاء بأنها (دعوى يرفعها صاحب المصلحة إلى القضاء الإداري ويطلب فيها إلغاء قرار إداري غير مشروع) [4] .

كما عرفت أيضاً بأنها الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى القضاء الإداري بطلب إعدام قرار إداري مخالف للقانون[5].

---

(1) د. شوقي أحمد محي: الأحكام الإجرائية للدعوى الإدارية، 1988 ، ص59 .

(2) د. الطماوي سليمان: القضاء الإداري، الكتاب1، قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، القاهرة ، طبعة 2003 ص511 ، 512 .

(3) د. خليل محسن – قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1989م ، ص 29 .

(4) د. الغويري أحمد عودة موسى ، قضاء الإلغاء في الأردن ، طبعة 1 ، لأردن، 1997 ، ص 184.

(5) د. الطماوي سليمان: قضاء الإلغاء، 1967 ، دار الفكر العربي، ص368 .

وهذا التعريف ضيق لاحتوائه على كلمة إعدام لأنه يوجد في فرنسا دعوى تقرير انعدام القرارات الإدارية التي تندرج تحت قضاء الإلغاء وموضوع هذه الدعوى هو تقرير الانعدام القانوني للقرار الإداري بسبب جسامة العيب الذي يشوبه، وتتميز هذه الدعوى في نظر الفقه الفرنسي عن دعوى الإلغاء في أن دور القاضي يقتصر على التقرير بأن القرار باطل وكأنه لم يكن أو ليس له أثر ولا يقوم بإلغائه فقط لأن الإلغاء لا يرد على ما هو معدوم[1].

أيضاً من هذه التعريفات :

- بأنها دعوى قضائية بمقتضاها يمكن لكل صاحب مصلحة أن يطلب من المحكمة الإدارية بمجلس الدولة أن تقضي بإلغاء قرار إداري بسبب عدم مشروعيته[2].
- دعوى قضائية موضوعها إلغاء قرار إداري[3].
- الدعوى التي يختصم فيها القرار الإداري لذاته ويستهدف المدعي من ورائه إلغاء ذلك القرار [4].
- الدعوى القضائية التي يرفعها أصحاب الشأن من الموظفين العموميين أو من الأفراد أو الهيئات أمام القضاء الإداري المختص بطلب إلغاء القرارات الإدارية بسبب مخالفتها للقانون[5].
- الدعوى التي يرفعها صاحب المصلحة إلى القضاء الإداري ويطلب فيها إلغاء قرار إداري غير مشروع[6].

---

(1) د. عبد اللطيف محمد محمد: قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني ، دعوى الإلغاء، 2000 ، دار النهضة العربية، ص35.

(2) د. كامل مصطفى: مجلس الدولة، المبادئ العامة للقضاء الإداري، شرح قانون مجلس الدولة، مكتبة النهضة المصرية، ص215

(3) د. مهنا فؤاد: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، 1956 – 1957 ، ص160 .

(4) د.. الرفاعي مصطفى كمال وصفي – أصول إجراءات القضاء الإداري، طبعة ثانية ، مطبعة الأمانة، القاهرة، حـ2، 1988/1987. ، ص51 .

(5) د. الجرف طعيمة ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة، قضاء الإلغاء، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1977م، ص 12.

(6) د. حافظ محمود محمد: القضاء الإداري – دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، 1985 ، ص573 .

- **دعوى الإلغاء:** هي دعوى مشروعية تهدف إلى بحث مشروعية القرار الإداري المطعون فيه أمام القضاء ومن ثم هي خصومة قضائية يرفعها كل ذي مصلحة ويطالب بإلغاء قرار إداري غير مشروع[1].

ومن هذه التعريفات في الفقه الفرنسي وهي تتناول تعريف الطعن لتجاوز السلطة وهو يقابل دعوى الإلغاء في سوريا :

- إن الطعن لتجاوز السلطة "هو الطعن الذي بموجبه يستطيع كل شخص ذو مصلحة أن يطلب إلغاء قرار إداري تنفيذي بواسطة القاضي الإداري بسبب عدم شرعية هذا القرار "[2].

أو الدعوى التي تهدف إلى إلغاء قرار إداري وتؤسس على مخالفة هذا القرار لقاعدة قانونية[3].

- أو هو " دعوى قضائية بواسطتها كل شخص ذو مصلحة يطلب من المحاكم الإدارية إلغاء كل قرار مخالف للشرعية"[4].
- وأخيراً عُرفت بأنها دعوى قضائية يطلب الطاعن بمقتضاها من القضاء الإداري مراقبة مشروعية قرار إداري والحكم بإلغائه إذا تبين له أنه غير مشروع[5].

ولا شك أن هذا التعريف أفضل التعريفات التي قيلت في هذا الشأن وذلك لأنه يبرز الطبيعة القضائية لدعوى الإلغاء وبصورة تسمح بإقامة التفرقة بينها وبين التظلم الإداري بأنواعه المختلفة.

كما يبرز هذا التعريف الشروط الواجب توافرها في القرار الإداري الذي يكون محلاً لدعوى الإلغاء خصوصاً الصفة الانفرادية في القرار أي صدوره عن الإدارة بإرادتها المنفردة مما يميزها عن دعاوى المسئولية الإدارية ويركز هذا التعريف على محل الغاية والهدف من دعوى الإلغاء والمتمثل في تحقيق احترام مبدأ المشروعية تحقيقاً لسيادة القانون ، وأخيراً يوضح هذا التعريف النهاية الاحتمالية لهذه الدعوى بمعنى أن تقديم هذه الدعوى وقبولها

---

(1) د. العطار فؤاد – القضاء الإداري – دراسة مقارنة لأصول رقابة القضاء على أعمال الإدارة وعمالها، دار النهضة العربية، 1968.ص361 .

(2) Vedel et Delvolve, "Droit administratif" – Tome 2, PUF, 1992, P. 240.

(3) Auby (J.M) et Drago (R), Traité de contentieux administratif, LGDJ, 3ème édit. 1984 . Tome 2, P. 24

(4) Waline (M), Précis de "Droit administratif montchrestien", 1969 .P.113.

(5) F. Benoit , Droit administratif français. Paris, Ed, DALLOZ, 1968. P.103.

شكلاً لا يؤدي بالضرورة إلى إلغاء القرار المطعون فيه ، بل يقرر القضاء الإلغاء إذا كان القرار غير مشروع فقط ، إلا أنه يؤخذ على هذا التعريف تجاهله لطبيعة دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى القانون العام(1).

وهذا ما جعل البعض يعرفها بأنها دعوى القانون العام القضائية التي يطلب الطاعن بمقتضاها من القضاء الإداري مراقبة مشروعية قرار إداري والحكم بإلغائه كلياً أو جزئياً إذا تبين له أنه غير مشروع.

الاتجاه الثاني : وهذا الاتجاه يركز على الجهة الإدارية الموجه إليها الطعن ومن هذه التعريفات:

دعوى الإلغاء هي الدعوى القضائية التي يرفعها صاحب المصلحة فرد أم هيئة أمام محاكم القضاء الإداري ضد إحدى الهيئات الإدارية مختصماً قراراً إدارياً نهائياً طالباً إلغاءَه أو إعدامه لمخالفته للقانون أو عدم مشروعيته(2).

إلا أن هذا التعريف منتقد لأنه يبرز الجانب الشخصي للدعوى ويتلاشى الجانب الموضوعي وهو عصب دعوى الإلغاء فالدعوى تختصم القرار الإداري في ذاته بهدف إلغائه وليس اختصام الجهة الإدارية لأن اختصام الجهة الإدارية وسيلة لإلغاء القرار ليس أكثر من ذلك فدعوى الإلغاء ليست دعوى بين أطراف ولكنها دعوى موجهة ضد قرار وأنه إذا كان هناك مدع في إجراءات دعوى الإلغاء فإنه لا يوجد بالمعنى الدقيق للكلمة مدعًى عليه ونظراً لعدم وجود مدعًى عليه فإنه يوجد مدافع أو مدافعون عديدون عن القرار(3).

فصلب دعوى الإلغاء مخاصمة القرار الإداري بينما دعوى القضاء الكامل تنصب على حق شخصي بمعنى أن صاحب الشأن يستمد حقه فيها من القانون مباشرة أو يستند فيها إلى سند ذاتي ويطالب فيها بأثر من آثار المركز القانوني الذي أنشأها ذلك السند والسند الذاتي هو العقد أو الواقعة القانونية ، العمل غير المشروع أو الحكم القضائي الصادر في منازعة ذاتية(4).

---

(1) د. عبد اللطيف محمد محمد: قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دعوى الإلغاء، مرجع سابق ، ص36

(2) د. ريان محسن ، د. ثروت عبد العال: "قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني– دعوى الإلغاء، 1996، دار النهضة العربية، ص7

(3) د. مخلص محمد عبد السلام – نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء ، 1981 ، رسالة الدكتوراة ، ص79 .

(1) د. بسيوني عبد الرعوف هاشم – المرافعات الإدارية ، 1999 ، دار النهضة العربية، القاهرة، ص59 .

وأخيراً يجدر التنويه إلى أن فقه القانون الإداري قد درج على توصيف دعوى الإلغاء بأنها دعوى عينية موضوعية ، وحيث إن القانون المدني السوري في المادة /85/ منه نص على أنه :

" يعتبر عقاراً كل حق عيني يقع على عقار، وكذلك كل دعوى تتعلق بحق عيني على عقار " ودفعاً وإزالة لأي إلتباس يذهب إلى النظر بدعوى الإلغاء على أنها تنصب من حيث موضوعها على الحق العيني وحده بامتيازها عن دعاوي الحق الشخصي، وحيث أن دعوى الإلغاء قد تنطوي على التصدي لقرارات إدارية مشوبة بعيوب تنحدر بها إلى درجة الانعدام سواء مست تلك القرارات حقوقاً عينية كحق الملكية أو التصرف أو الارتفاق أو الاستيلاء أو حقوقاً شخصية كحق السفر فإننا نرى أن توصيف دعوى الإلغاء بأنها دعوى عينية موضوعية هو تفسير قانوني وفقهي ملتبس ونرى بأن توصف بأنها دعوى موضوعية وحسب .

من جانبنا فإننا نرى أن **دعوى الإلغاء :**

هي الدعوى القضائية التي يرفعها صاحب المصلحة الشخصية والمباشرة أمام المحكمة المختصة بمجلس الدولة بطلب إلغاء قرار إداري صادر عن جهة إدارية من شأنه المساس في المركز القانوني لصاحب الحق المدعى به لعلة كونه مشوباً بأحد عيوب عدم المشروعية الأربعة التي تستوجب إلغاءَه .

المطلب الثاني– أهمية دعوى الإلغاء ونشأتها

يسود الدستور في الجمهورية العربية السورية كما يسود الدستور الفرنسي والدستور اللبناني، مبدأ أساسي أو فكرة عامة هي أن القانون ملزم للجميع على السواء ، أي أنه ملزم لرجال الإدارة وللقضاء كما هو ملزم للأفراد ، وهذا المبدأ الأساسي يحد من نشاط الإدارة ويحصره في نطاق معين ، إذ يوجب عليها أن تجعل نشاطها موافقاً للأحكام القانونية ، وألا تتجاوز على نطاق القانون ، ولكن يوجد لدى أغلب رجال الإدارة ميل طبيعي إلى تجاوز الحدود المرسومة لهم بالقوانين ، وإلى إساءة استعمال سلطاتهم ، فلضبطهم عن تجاوز حدود سلطتهم – وبتعبير أصح، لردهم إلى جادة المشروعية ، أخذ المشرع بأسلوب المراقبة القضائية لمشروعية القرارات الإدارية، وهذه المراقبة إنما تستهدف أموراً ثلاثة :

1. مصلحة الإدارة : لأن هذه المراقبة من شأنها أن تقوم الإدارة وأن تحملها على انتهاج السبل القويمة، ولا شك أن مصلحة الإدارة تقضي بأن تكون أعمالها مشروعة .
2. مصلحة الأفراد : لأن المراقبة المذكورة تحميهم وتحمي مصالحهم ضد تحكم رجال الإدارة وتصرفاتهم التعسفية .
3. مصلحة القانون : لأن مراقبة المشروعية تساعد على تطبيق القانون تطبيقاً صحيحاً[1].

لذلك سنقسم الدراسة في هذا المطلب على النحو التالي:

الفرع الأول – أهمية دعوى الإلغاء.

الفرع الثاني – نشأة وتطور دعوى الإلغاء .

---

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص251 .

الفرع الأول – أهمية دعوى الإلغاء

المشروعية هي المبدأ الذي تقوم عليه الدولة الحديثة ولا يعني هذا المبدأ في مدلوله العام أكثر من سيادة حكم القانون ، فهو يقتضي أن تخضع الدولة للقانون القائم وأن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود هذا القانون ، ويؤخذ القانون هنا بمدلوله العام ، أي أنه يشمل جميع القواعد الملزمة في الدولة سواء أكانت مكتوبة أم غير مكتوبة وأياً كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها[1] .

ومن المسلم به أن مبدأ الشرعية يقتضي سيادة حكم القانون ، وسيادة حكم القانون لا تتحقق إلا بتمكين المحاكم من السهر على تلك المهمة عن طريق رقابة دستورية القوانين وشرعية أعمال الإدارة[2] .

وتتجه أنظار العالم في الوقت الحاضر نحو كفالة تطبيق مبدإ الشرعية سواء على مستوى العلاقات بين الدول والشعوب أم على مستوى كل دولة داخل إقليمها فأصبحت الشرعية أو المشروعية شعار المرحلة الحالية في تطور البشرية وسعيها نحو عالم أفضل تظلله الحرية وترفرف عليه أعلام السلام.

ولئن كان تطبيق المبدإ على المستوى الدولي وبالنسبة لكافة الشعوب لا يزال يواجه معوقات وصعوبات مختلفة تحد من التزام كل الدول به وتطبيقه بالنسبة لكل الشعوب وعلى قدم المساواة وفي مختلف المناطق دون تفرقة أو تحيز إلا أن التمسك بالمبدإ أو السعي لتحقيقه يزداد لدى كل الشعوب فأصبح هدفاً معلناً وشعاراً يرفعه الجميع ويتنادون به في توفير المناخ الملائم لتحقيق التنمية والتقدم بما يتفق وأماني الشعوب وتطلعاتها على مشارف القرن الحادي والعشرين وعلى المستوى الداخلي أصبح تطبيق مبدإ المشروعية هدفاً قومياً للجميع يسعى كل شعب لفرض الالتزام به وعدم الخروج على مقتضياته بل إن بعض الشعوب من شدة حرصها على الالتزام بالمبدإ تقرره صراحة في دساتيرها لتكون له ذات القيمة القانونية المقررة للقواعد الدستورية ، وتعتبر دعوى الإلغاء ضمانة من ضمانات

---

(1) د. أيمن محمد حسن– المشروعية الإدارية وحدود رقابة الملاءمة م إدارة قضايا الدولة ع الأول، السنة الثامنة والعشرون، يناير، مارس 1984 ص82 .

(2) د. الطماوي سليمان: قضاء الإلغاء، الطبعة السابعة ، القاهرة ، دار الفكر العربي،مرجع سابق ، ص 383.

الشرعية بل لعلها من أهم هذه الضمانات فهي وسيلة ناجحة وفعالة لكفالة عدم خروج السلطة التنفيذية – وبالتالي – الإدارية على الشرعية والتزامها بأحكام القانون[1].

فلا شك في أهمية دعوى الإلغاء لما تحققه من فوائد جمة سواء للمصلحة العامة أم لمصلحة الأفراد.

فدعوى الإلغاء من أنجح الوسائل القانونية لتحقيق الشرعية وإعلاء حكم القانون بحيث يخضع الجميع له حكاماً ومحكومين من إدارة ومواطنين فيلتزم الجميع بحدود القانون ويحترمون أحكامه[2].

فالقاضي الإداري من خلال دعوى الإلغاء يقع على عاتقه عبء استيعاب المشاكل الإدارية وخلق الحلول الملائمة لها وضمان سيادة القانون، بإجباره السلطات الإدارية على احترام هذا المبدإ وتوقيره مع المصالح التي تثيرها أنشطة الإدارة والموازنة بين مصالح الإدارة والمصالح الفردية الخاصة ، لذلك لم يكن هذا القضاء مجرد قضاء تطبيقي تهيمن عليه مصادر المشروعية ، وانما تمد البصر إلى ما هو أبعد من ذلك بكثير فيبتدع الحلول المناسبة للمنازعات التي تعرض عليه مراعياً في ذلك تحقيق العدالة الموضوعية [3].

وقاضي الإلغاء على عكس قاضي النقض هو قاضي قانون ووقائع ، لذلك فهو يستنبط المبادئ من مصادر أكثر اتساعاً وأبعد غوراً من تلك التي يستنبط منها القاضي العادي وينهل من منابع لا تنضب هي تلك التي أسماها الفقه المبادئ العامة للقانون فهو يستند إليها في حكمه ويمنحها قوة الالتزام من خلال ما يحكم به وهو بذلك يحدد مضمون المشروعية[4] .

---

(1) علي صافي أحمد قاسم – الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008 ص 23.

(2) د. رسلان أنور أحمد: " وسيط القضاء الإداري– المشروعية والرقابة القضائية، الكتاب الأول، دار النهضة العربية، 1997 ، ص343 .

(3) أيمن محمد حسن، المشروعية الإدارية وحدود رقابة الملائمة م إدارة قضايا الدولة ع الأول، السنة الثامنة والعشرون ، يناير . مارس 1984 ، ص86 .

(4) علي صافي أحمد قاسم – الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية، مرجع سابق ، ص 25 .

وعلى ذلك فإن الهيئات العامة تلتزم بأحكام القضاء الإداري فيما استقر عليه وبخاصةً فيما يتعلق بالمبادئ الصادرة في أحكام لا تستند إلى قواعد قانونية مكتوبة حيث تُعد مصدراً رسمياً في خصوصية المنازعات الصادرة في شأنها [1].

د. الجرف طعيمة: "مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة العامة للقانون" ، 1973 ، ص761 .

الفرع الثاني – نشأة وتطور دعوى الإلغاء

تعد دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة والتي تمثل قضاء الإلغاء ، دعوى القانون العام لإلغاء القرارات الإدارية ، ذلك أنها تمثل الطريق الأساسي للطعن في تلك القرارات لعدم المشروعية ، ولهذا السبب فهي تعتبر ضمانة قضائية مهمة ليس فقط لصيانة وحماية مبدإ المشروعية فحسب ، وإنما أيضًا وجدت لحماية وصيانة حقوق الأفراد ، بما في ذلك حماية مصالحهم ضد اعتداءات الإدارة وتعسفها[1].

لذلك سنتناول دراسة نشأة وتطور دعوى الإلغاء من خلال التعرف على دعوى الإلغاء في قضاء المظالم الإسلامي و نشأة وتطور دعوى الإلغاء في كل من فرنسا وإنجلترا وسوريا وذلك على النحو التالي :

أولاً – دعوى الإلغاء في قضاء المظالم الإسلامي :

تذهب غالبية الفقهاء إلى القول بأن دعوى الإلغاء هي من خلق وابتداع مجلس الدولة الفرنسي وهو قول محل نظر ، والدقيق هو القول بأن دعوى الإلغاء في العصر الحديث من ابتداع مجلس الدولة الفرنسي ، أما إذا أطلق المعنى بحيث يشمل كل العصور ففيه إجحاف لتاريخنا وحضارتنا العربية الإسلامية ، حيث عرف التاريخ الإسلامي فكرة دعوى الإلغاء دون استخدام المصطلحات المعاصرة ، ولكن وفقاً للاصطلاحات الذاتية الخاصة بالفقه الإسلامي وهو مسمى ولاية المظالم التي كان يمارسها ديوان المظالم [2] وهو ما يعبر عنه حديثاً باسم مجلس الدولة في فرنسا وسوريا ومصر وفي غيرهما من الدول التي أخذت بهذا الأسلوب للرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة .

و قد عرّفها ابن خلدون بأنها " وظيفة ممتزجة من سطوة السلطة ونصفة القضاء، ويحتاج الوالي فيها إلى علو يد وعظيم رهبة، تقمع الظالم من الخصمين وتزجر المعتدي"[3].

---

(1) د. محمد بطيخ رمضان – القضاء الإداري ، الكتاب الثالث، قضاء التأديب، دار الفكر العربي، 1987 ، ص 349

(2) د. رسلان أنور ، القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص202 وما بعدها.

(3) محمد عبد الرحمن ، مقدمة ابن خلدون، تحقيق وشرح د. على عبد الواحد وافي، مكتبة الأسرة، القاهرة، ط2006، ص607.

وعرفها الماوردي بأنها " قود المتظالمين إلى التناصف بالرهبة وزجر المتنازعين عن التجاحد بالهيبة، وهي تحتاج إلى سطوة الحماة وتثبت القضاة" [1].

وعرف البعض[2] المظالم بأنها" الدعاوى والشكايات أي معرفة ما تشكو منه الأمة من ظلم ولاتها".

أما العلامة الشيخ محمد أبو زهرة فعرفها بأنها" كولاية القضاء وكولاية الحرب وكولاية الحسبة ، جزء مما يتولاه ولي الأمر الأعظم ، ويقيم نائباً عنه فيه من يكون فيه الكفاية والهمة لأدائه ، ويسمى المتولي لأمر المظالم ناظراً ولا يسمى قاضياً ، وإن كان له مثل سلطان القضاء ومثل سلطان إجراءاته في كثير من الأحوال ، ولكن عمله ليس قضائياً خالصاً بل هو قضائي تنفيذي فقد يعالج الأمور الواضحة بالتنفيذ أو بالصلح أو بالعمل الذي يرد لطالب الحق حقه فهو، قضاء أحياناً وتنفيذ إداري أحياناً أخرى".[3]

وكان الرسول صلى الله عليه وسلم يتولى بنفسه ولاية المظالم إلى جانب ولاية القضاء وولاية الحسبة ، باعتبارها من الولايات المتخصصة والمتفرعة عن الولاية العامة في حراسة الدين وسياسة الدنيا ، أي الولاية الدينية والولاية الحكومية والإدارية ، ونظراً لبساطة الدولة وقوة إيمان المسلمين حينئذ ، ولم تكن الأمور المتعلقة بالمظالم من الأهمية بحيث يُخَصَصُ لها إدارة مستقلة أو أيام محددة يتولى الرسول صلى الله عليه وسلم نظرها، وعندما كثر عدد العاملين في الدولة وترامت أطرافها ومصالحها وإداراتها بدأ الخليفة أو الحاكم يخصص لنظر المظالم أياماً معينة ، وكان ذلك على يد عبد الملك بن مروان الذي حدد لنظر المظالم يوماً معيناً[4] ، والإمام علي بن أبى طالب رضي الله عنه أول من جلس بانتظام للمظالم[5].

فولاية المظالم هي نوع من القضاء ويفصل في التظلمات والخصومات التي يكون أحد طرفيها أو كلاهما من ذوي القوة والجاه والنفوذ سواء أستمد ذلك من عمله الوظيفي

---

(1) الماوردي ابن الحسن علي بن محمد، الأحكام السلطانية، مطبعة السعادة، د_ت، القاهرة، صـ57.

(2) د. ديرانية أكرم رسلان ، الحكم والإدارة في الإسلام، دراسة تحليلية مقارنة، دار الشروق، 1979، ص152.

(3) أبوزهرة الشيخ محمد ، ولاية المظالم في الإسلام، منشور بالحلقة الدراسية الأولى للمجلس الأعلى لرعاية الفنون والآداب والعلوم الاجتماعية، القاهرة من 22_27 أكتوبر 1960، ص357.

(4) د. فتح الباب ربيع أنور ، العلاقة بين السياسة والإدارة دراسة تحليلية في النظم الوضعية والإسلام، د.ت.ن، صـ285.

(5) الماوردي، مرجع سابق، صـ 59.

الذي يقوم به أم بسببه أم بأي سبب آخر، فمنع الظلم والحكم بالعدل بين الناس من أهم أسس الحكم الإسلامي وهو أمر واجب يلتزم به الحكام والمحكومون على حدٍ سواء إعمالاً للتوجيه الإلهي للرسول الكريم ﷺ [1].

وقد نشأت ولاية المظالم في حوالي العقدين السابع أو الثامن من القرن الأول الهجري خلال خلافة عبد الملك بن مروان (65 . 86 هـ) حيث تكاد تجمع المصادر على أنه أول من جلس للنظر في المظالم مع قاضيه أبي إدريس الخولاني، ولا يكاد يعرف الفقهاء عن هذه البداية سوى ما أشار إليه كل من الماوردي وأبي يعلى من أن عبد الملك هو الآمر وقاضيه هو المباشر، وكأن الأمر مجرد إضفاء القوة على أحكام القاضي[2] .

ويرجع السبب الرئيسي لنشوء قضاء المظالم الحاجة إلى بسط سلطان القانون على كبار الولاة ورجال الدولة ممن قد يعجز القضاء عن إخضاعهم لحكم القانون ، لذا فإن نظام المظالم في الدولة الإسلامية يشبه إلى حد كبير، نظام القضاء الإداري بمدلوله الحديث [3].

وهذه النشأة لولاية المظالم جاءت خلال العهد الأموي استجابة من الحكام لمطالب الناس وشكاواهم التي قدمت لأعلى سلطة في الدولة ، وهو الخليفة ، وقد كانت الاستجابة عفوية دون أن يكون في مقصدها تأسيس قضاء مستقل للنظر في المظالم ، ولعله إنما كان بواقع من إحساس الخليفة في هذه المرحلة بمسؤوليته تجاه أفراد المجتمع ونشر العدل بينهم ، وأن عليه أن لا يكتفي بالقضاة الذين أنابهم عنه لتولي ذلك ، بل إن عليه متى وجد ذلك ضروريًا أن يتولى الأمر بنفسه ، إن هذه النشأة كانت إسلامية خالصة منطلقة من مسؤولية الحاكم الإسلامي في الحكم بين الناس بالعدل ، غير متأثرة بالنظم الأخرى [4] .

كما أن ولاية المظالم تطورت من بدايتها البسيطة في العهد الأموي عبر سلسلة من الإجراءات والخطوات التي اتخذتها السلطة الإسلامية لتحقيق العدالة ورفع المظالم في

---

(1) د. رسلان أنور ، القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص343 .

(2) د. الحميدان حميدان بن عبدالله ، النظر في المظالم نشأته وتطوره واختصاصه القضائي دراسة في تاريخ النظم الإسلامية ، مجلة الشريعة والقانون ، كلية الشريعة والقانون بجامعة الإمارات العربية المتحدة ، العدد الثامن ، نوفمبر 1994م ، ص 109 .

(3) د الطماوي سليمان – السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكر السياسي الإسلامي ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة السادسة ، 1996 ، ص 434.

(1) د. الحميدان حميدان بن عبدالله ، النظر في المظالم نشأته وتطوره ، مرجع سبق ذكره، ص 132، 133 .

أزمنتها المتعاقبة ، حتى أصبح للمظالم ديوان مستقل تقدم إليه طلبات التظلم ، وتعرض على من يتولى النظر فيها كما تحفظ فيه سجلات لكل القرارات الصادرة بشأن القضايا التي عرضت على ناظر المظالم ويدون حكمه فيها، وكان هناك مسؤول كبير من مسؤولي الدولة يعين صاحبًا للديوان يتولى الإشراف على أموره وإدارة موظفيه، والحفاظ على سجلاته [1] .

فمنع الظلم والحكم بالعدل بين الناس من أهم أسس الحكم الإسلامي، وهو أمر واجب يلتزم به جميع أفراد المجتمع الإسلامي من حكام ومحكومين على حد سواء، وذلك تنفيذًا للتوجيه الإلهي للرسول محمد – صلى الله عليه وسلم – (فاحكم بينهم بما أنزل الله ولا تتبع أهواءهم عما جاءك من الحق)[2] ولأن الأصل العام في الإسلام هو العدل (إن الله يأمر بالعدل والإحسان وإيتاءِ ذي القربى ....)[3] وامتثالاً لقول الحق سبحانه وتعالى (إن الله يأمركم أن تؤدوا الأمانات إلى أهلها وإذا حكمتم بين الناس أن تحكموا بالعدل)[4].

وأخيراً نقول لقد كان قضاء المظالم القضاء الوحيد في حينه الذي اختص بالفصل في المنازعات التي كانت تحدث بين الأفراد وأصحاب السلطات في الدولة[5]، وإن هذا النوع من القضاء لم يكن يتوقف عند الإلغاء في التصرف الخارج عن المشروعية[6]، بل كان يحكم بالتعويض للمتضرر عن أعمال وتصرفات أشخاص السلطة ، وبذلك فإن قضاء المظالم قد أخذ بقضاءَيِ الإلغاء والتعويض [7] .

---

(2) المرجع السابق ، ص 133 .

(3) الآية 48 من سورة المائدة .

(4) الآية 90 من سورة النحل .

(5) الآية 58 من سورة النساء .

(6) الترميني عبد السلام– الوسيط في تاريخ القانون والنظم القانونية، جامعة الكويت، الطبعة الثانية، 1982، ص 266.

(7) د. القيسي إعاد علي – القضاء الإداري وقضاء المظالم ، دار وائل للنشر ، عمان ، الطبعة الأولى ، 1999، ص23.

(1) علي عثمان ياسين – إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، الطبعة الأولى، 2011 ، منشورات الحلبي بيروت، لبنان ، ص 16.

ثانياً – نشأة وتطور دعوى الإلغاء في فرنسا :

إن نشأة القضاء الإداري في فرنسا تعود إلى أسباب وظروف تاريخية وسياسية خاصة بهذا البلد وقد نشأ بشكل تدريجي وبطيء أي لم يكن نتيجة نظريات فلسفية أو فقهية .

لقد كانت فرنسا قبل قيام الثورة الفرنسية تتبع نظام أحادية القضاء (القضاء الموحد) إلا أن البرلمانات (المحاكم القضائية العادية) تعسفت اتجاه الإدارة وعرقلت نشاطها والإصلاحات الإدارية بحيث إن تصرفاتها كانت تتسم بالرجعية والاستبداد والتعسف بعيداً عن القانون حتى إن الأمر وصل بها إلى حد معاقبة رجال الإدارة وفرض عقوبات شديدة بحقهم .

بناء على هذه الظروف قامت الثورة بإنشاء محاكم جديدة بديلة للمحاكم القديمة التي كانت متهمة بالفساد والتدخل المستمر في شئون الإدارة ، فضلاً عن الاستبداد [1] .

كما قامت بإقصاء دور المحاكم العادية عن الفصل في أي منازعة تكون الإدارة طرفاً فيها ، هذا من جهة .

ومن جهة أخرى منعت أيضاً من استدعاء الإداريين لمحاسبتهم أمامها[2]

إن دعوى إلغاء القرارات الإدارية تُعرف في القانون الفرنسي باصطلاح Le recours pour exes de pouvoir أي الطعن لتجاوز السلطة وهذا الطعن إنما كان ثمرة وقائع تاريخية ممثلة في الثورة الفرنسية سنة 1789 ، حيث ترتبط دعوى الإلغاء بإنشاء مجلس الدولة الفرنسي ووجود نظام القضاء المزدوج المستقل عن نظام القضاء العادي ، لذلك فإننا نعرض لمراحل تطور المجلس ، وذلك على النحو التالي :

---

(2) فودال جورج وبيار دلفولفية – القانون الإداري الجزء الأول والثاني – ترجمة منصور القاضي – مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع ، لبنان ، بيروت ، 2008 ، ص71 وما بعدها.

(3) م 13 من القانون رقم 16–24 أغسطس سنة 1970م – الوظائف القضائية مستقلة وستبقى دوماً مستقلة وليس للقضاة بأي شكل من الأشكال – تحت طائلة الإجرام – التدخل في عمل الإدارة أو استدعاء رجالها للمثول أمامهم.

1- نظام الإدارة القاضية :

إن المبدأ الأساسي للتنظيم القضائي في ظل النظام الفرنسي القديم كان لا يتفق مع فكرة وجود نظامين للقضاء فالملك هو القاضي الأعلى والذي كان ينتقل شخصياً في بعض الأحيان ليتولى جلسات المحاكمة ويصدر حكمه علناً بحضور مستشاريه وهذا ما كان يُعرف بالقضاء العلني.

وفي أحوال أخرى كان لا ينتقل الملك شخصياً لحضور الجلسات وإصدار الحكم ولكن يرفع إليه في القصر الملكي ملف القضية والتي بشأنها يصدر حكمه بمساعدة مستشاري مجلسه الملكي ، وهذا ما كان يطلق عليه نظام التصدي أو الاستدعاء غير أنه غالباً كان يحكم الملك عن طريق قضاة يعينون لهذا الشأن وذلك مع إمكانيته في تغيير نظام الاختصاص بخصوص قضية أو قضايا معينة من القضايا من اختصاص من يعينهم من المفوضين وليس من اختصاص القضاة العاديين وهذا ما كان يُعرف بنظام الحكم عن طريق المفوضين[1].

بعد نجاح الثورة التي قامت تم اتخاذ عدة إجراءات من أجل توحيد النظام الإداري في الدولة وتقوية السلطة المركزية من أجل ضمان وحدة الأمة الفرنسية ، ومن أجل إعطاء الإدارة سلطة أوسع للقيام بتحقيق هذا الهدف لذلك كان لابد من إبعاد القضاء عن الإدارة .

فأصدرت الجمعية التأسيسية القانون رقم 16-24 أغسطس سنة 1790م الذي نصت مادته رقم 13 على استقلال الوظائف القضائية ، وأن القضاة لا يستطيعون عرقلة الأعمال الإدارية و إلا ارتكبوا جريمة الخيانة العظمى ، وفي السنة الثالثة صدر مرسوم يؤكد مرة أخرى مبدأ حرمان القضاء من التعرض للأعمال الإدارية وذلك بأي وجه من الوجوه.

وبالتالي أصبحت المحاكم العادية ممنوعة نهائياً من التعرض للإدارة ، سواء عن طريق الدعاوى التي ترفع ضدها أم عن طريق الدفوع التي تطرح أثناء نظر الدعاوى العادية ، وقد أصبحت الإدارة هي الحكم والخصم في الوقت نفسه.

إن هذا المنع للمحاكم العادية من التدخل أو الفصل في منازعات الإدارة أثار في فرنسا تساؤلاً أو جدلاً حول من سيتولى مهمة الفصل في منازعات الإدارة مع الأفراد ، إذ كما هو معلوم لا توجد إدارة بدون منازعات .

---

(1) Waline (M) RIVERO(J), Droit administratif, 2002,19 . P.23..

تدخل المشرع الفرنسي وأعطى إلى الإدارة نفسها سلطة الفصل في المنازعات الدائرة بينها وبين الأفراد ، بموجب القانون رقم 7-1790/10/14 حيث منحها المشرع سلطة الفصل في المنازعات الدائرة بين الأفراد والإدارة المركزية إلى الامبراطور أو الوزير حسب الاختصاص .

أما المنازعات الدائرة بين إدارة الإقليم والأفراد فقد أعطى سلطة الفصل فيها إلى حاكم الإقليم وذلك بموجب القانون 6-11-9-1790 .

وبذلك يظهر لنا أن المشرع جعل الإدارة خصماً وحكماً في المنازعات الإدارية ولا يخفى أن هذا الأمر لا يحقق العدالة بمعنى أن مساوئ نظام الإدارة القاضية هي التي مهدت الطريق لنشوء مجلس الدولة الذي كان يسمى سابقاً (مجلس الملك) .

تتلخص هذه المساوئ بعدم تحقيق الإدارة القاضية لمبدإ الحياد والاستقلال إذ لا يعقل أن يكون الخصم حكماً سيما وأنه خصماً قوياً في مواجهة طرف ضعيف .

إن هذا المبدأ يمثل اعتداءً على فصل السلطات لأنه لئن كان على القضاء ألا يتدخل في عمل الإدارة ولكن في المقابل على الإدارة ألا تفصل في منازعات قضائية .

إن هذا الوضع الشاذ لم يكن يتصور في ظل ثورة فرنسا الحرة أن يدوم ، لهذا بُدِئَ في التفكير في إنشاء مجلس الدولة الفرنسي[1].

2ً- إنشاء مجلس الدولة :

إن المساوئ سالفة الذكر هي التي دفعت بالمشرع الفرنسي إلى ضرورة التدخل لإنشاء مجلس الدولة حيث قام الامبراطور نابليون بونابرت في دستور السنة الثامنة بإنشاء مجلس الملك (الدولة) على مستوى الإدارة المركزية وبإنشاء مجالس الأقاليم على مستوى الإدارة المحلية.

---

(1) Dupuis(G), Les motifs des actes administratifs ;op cit., p.47.

وراجع أيضاً: د. مازن ليلو راضى، الوجيز في القانون الإداري عن موقع: www.ao-academy.org.

وعرفت تلك الحقبة من الزمن باسم القضاء المحجوز حيث كان تعديل أي تصرف قانوني إداري أو نحوه لا يصدر إلا عن الإدارة انظر مقال د. بن أحمد حوكا، مفهوم القرار الإداري في الفقه التقليدي والاجتهادات القضائية، 2009، عن موقع: www.al-alam.ma

كانت تتميز هذه المجالس بأن دورها هو دور استشاري بمعنى أنها كانت تقوم بإبداء الرأي وإعداد مشروع حكم في المنازعات التي ترفع إليها ولكن لا ينفذ إلا بعد مصادقة الإدارة العاملة (الامبراطور أو حاكم الإقليم) .

كانت أهم إصلاحات نابليون بونابرت عندما جاء إلى الحكم إنشاء مجلس الدولة وذلك في دستور السنة الثامنة ، وكان دور المجلس استشارياً يقوم إلى جانب الإدارة العاملة ، وتعرض عليه المنازعات الإدارية لفحصها وتقديم مشروع مرسوم بشأنها على أن يصدر المرسوم من رئيس الدولة متضمناً القرار النهائي الحاسم للنزاع .

وبهذا كان يسمى هذا النظام بنظام" القضاء المقيد"، وفي نفس العام أنشأ نابليون بونابرت مجالس الأقاليم وجعلها خاضعة للمحافظين وتحت رئاستهم ، ومنح تلك المجالس حق النظر في تظلمات الأفراد ضد رجال الإدارة مع احتفاظه (أي بونابرت) بالكلمة الأخيرة في هذا الشأن لأن قرارات هذه المجالس تستأنف أمام مجلس الدولة[1].

إن دعوى الإلغاء في هذه المرحلة التي أقرها لنفسه مجلس الدولة غداة إنشائه كانت تجد مصدرها في القانون الثوري 7 – 13 أكتوبر 1790 والذي بمقتضاه ، طلبات عدم الاختصاص بالنسبة للهيئات الإدارية لا تتعلق بأي حال من الأحوال بالقضاء العادي، فهي ترفع إلى الملك باعتباره رئيس الإدارة العامة ، لم تكن دعوى قضائية من الناحية الشكلية ولكن طعن رئاسي في شكل قضائي[2].

لذلك نستطيع القول في هذه المرحلة أن دعوى الإلغاء لم تكن تكتسب الطابع القضائي وإنما كانت بمثابة تظلم إداري يرفع أمام المجلس الذي كان يأخذ طابع الهيئة الإدارية وليس القضائية .

3ً- القضاء البات أو المفوض:

لقد تبين عملياً أن مجلس الدولة هو الذي كان يفصل في القضية وكان دور الملك يقتصر على التصديق فقط ، وبمعنى آخر فإن الحكم يصدر بصيغته النهائية في مجلس الدولة ولم يكن تصديق الملك سوى إجراءٍ شكلي .

---

(1) Odent (R);conttenticux administratif LES COURS de droit,1977-1981 .p.776
Eisenmann (CH); Cours de droit administratif, LGDJ, paris, 1983.p.56..

(2) De Laubadère (A) et Gaudemet (Y), Traité de droit administratif: l'action administrative, les juridictions administratives, les actes administratifs, les régimes administratifs, 16ème édit. LGDJ, 2001. P.530.

فمجلس الدولة الفرنسي سرعان ما أصبح قضاء بمعنى الكلمة فبونابرت ومن خلفه لم يكن متفرغاً لهذه الوثائق الإجرائية ، علاوةً على ذلك قد اعتقد في قضاء مجلس الدولة وعدالته لهذا أصبح توقيع رئيس الدولة على اقتراح مجلس الدولة مجرد إجراء شكلي وأصبح نظام القضاء المحجوز مجرد وهم وخيال .

فقد أنشئ داخل مجلس الدولة بمقتضى أمر 23 يوليو 1806 لجنة قضائية متخصصة بفحص القضايا كما أوجد هذا الأمر قواعد إجرائية تكفل حياد القضاء أي أن مجلس الدولة الفرنسي أصبح من الناحية العملية يقرر بمفرده القضايا الإدارية ووفقاً لقواعد إجرائية فلم يبق أمامه إلا التقرير الرسمي لهذه الصفة القضائية (1).

لهذا تدخل المشرع في عام 1872 ليقر ما يسير عليه مجلس الدولة بصورة رسمية، بمعنى إعطاء مجلس الدولة سلطة الفصل النهائي بالمنازعات الإدارية ودون حاجة إلى تصديق حكمه من قبل الإدارة وإنما على العكس يتوجب على الإدارة الانصياع لتنفيذ الحكم الصادر من مجلس الدولة .

وبصدور قانون 24 مايو سنة 1872م انتهت مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز لتبدأ مرحلة القضاء البات أو المفوض ، حيث لم تعد أحكام المجلس في حاجة لتصديق أو موافقة من السلطة الإدارية ، وإنما تكون نافذة بمجرد صدورها ، وإذا أردنا أن نعكس هذا التطور التشريعي في فرنسا على دعوى الإلغاء فإننا نستطيع القول بأن المشرع أجرى تغييراً كبيراً في طبيعة هذه الدعوى ، و بمعنى آخر لم تعد النظرة إلى هذه الدعوى أنها تظلم إداري وإنما اكتسبت الطابع القضائي لأنها ترفع أمام جهة قضائية تصدر فيها حكماً نهائياً يتوجب على الإدارة كما ذكرنا تنفيذه وليس لها مناقشته أو الاعتراض عليه .

وبذلك اكتملت سلطة المجلس وأصبحت أحكامه المصدر الرئيسي للقانون الإداري، بالإضافة إلى دوره في مجال الإفتاء وصياغة التشريعات.

لقد أصبح قضاء مجلس الدولة الفرنسي قضاءً مفوضاً مستقلاً فلم يعد يقدم لرئيس الدولة اقتراحات، وإنما قضاء على نفس الدرجة والمستوى كالقضاء المدني العادي فلم يعد يتدخل رئيس الدولة سواء في اختصاصاته القضائية أم الاستشارية، هكذا بمقتضى قانون 24 مايو سنة 1872 وبصفة خاصة المادة التاسعة والتي أعيدت صياغتها في القوانين المتعاقبة

---

(1) Waline (M): PRECIS de "Droit administratif montchresteen montchrestien1969 .P.23.

المتعلقة بالقضاء الإداري أصبح الطعن لتجاوز السلطة دعوى قضائية تنتهي بحكم حائز بحجية الأمر المقضى[1].

ومنذ ذلك الوقت وبناءً على ما أخذ به مجلس الدولة من توسيع دائرة دعوى الإلغاء أصبحت تلك الدعوى هي دعوى القانون العام بالنسبة لكافة القرارات الإدارية بمعنى أنه يطعن أمام القضاء الإداري في أي قرار تصدره الإدارة بدعوى الإلغاء حتى وإن حصن القانون ذلك القرار من جواز الطعن فيه .

ذلك أن مجلس الدولة في فرنسا قبل دعوى الإلغاء بالنسبة لمثل هذه القرارات ما دام أن المشرع لم يستبعدها صراحةً وذلك على اعتبار أنها دعوى القانون وأنها الطريق الطبيعي لإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة[2].

4ً- تنظيم مجلس الدولة الفرنسي:

بعد تدخل المشرع عام 1872 نلاحظ أن المحكمة الإدارية في مجلس الدولة أضحت المحكمة الوحيدة في فرنسا صاحبة الولاية العامة للنظر في جميع المنازعات الإدارية بما فيها دعوى الإلغاء باعتبارها وسيلة هامة وفعالة لحماية مبدإ المشروعية.

إلا أن عجز مجلس الدولة آنذاك عن النظر في جميع المنازعات التي ترفع أمامه خلال مدة معقولة أجبرت المشرع على التدخل في 30 سبتمبر لسنة 1953م وذلك بإحداث المحاكم الإدارية (حيث يوجد الآن في فرنسا 33 محكمة إدارية منتشرة على إقليم الدولة الفرنسية) .

هذا التدخل التشريعي أحدث تغييرات جذرية في دور مجلس الدولة الفرنسي بحيث إن هذه المحاكم أصبحت هي صاحبة الولاية العامة في النظر بالمنازعات الإدارية وتحول مجلس الدولة إلى محكمة استئناف ونقض إضافة إلى بعض الاختصاصات الهامة في دعوى الإلغاء التي ينظر فيها باعتباره قاضي أول وآخر درجة .

تدخل المشرع مرة أخرى في31 ديسمبر 1987م وأحدث محاكم استئناف إدارية بجوار مجلس الدولة ، وأصبحت هذه المحاكم تختص بنظر الطعون ضد الأحكام التي

---

(1) Debbasch(ch) ET Licci (J. C): Le contentieux administratif 8ème ED, DALLOZ, 2001, P.543.

(2) De Laubadère (A) et Gaudemet (Y), Traité de droit administratif: l'action administrative, les juridictions administratives, les actes administratifs, les régimes administratifs, 16ème édit. LGDJ, 2001, P.554

تصـدرها المحـاكم الإداريـة ، وذلـك باسـتثناء الطعـون المتعلقـة بتجـاوز السـلطة وتقـدير المشروعية والانتخابات المحلية والتي ترفع ضد الأعمال اللائحية والتي ظل الاختصاص بنظر الاستئناف فيها لمجلس الدولة [1]، هذا التدخل انعكس أيضاً على دور مجلس الدولة الفرنسي بحيث إن هذا المجلس انقلب إلى محكمة نقض فقط .

وبهذا التطور نستطيع القول بأن التقاضي في فرنسا أمام القضاء الإداري أصبح مماثلاً للتقاضي أمام القضاء العادي ، بمعنى التقاضي على درجتين بالإضافة إلى محكمة النقض .

وهنا تجدر الإشارة إلى أن مجلس الدولة الفرنسي يتكون من هيئات قضائية وإدارية ، ويعهد للأخيرة بوظيفة الاستشارة وتتمثل في قسم الشئون المالية والداخلية والأشغال العامة والشؤن الاجتماعية بالإضافة إلى بعض الهيئات الأخرى التي أنشئت عام 1963م[2].

وفي 1975م أنشئت هيئة جديدة أطلق عليها لجنة التقرير وكانت تختص بإبداء الرأي حول مشروعات القوانين واللوائح[3].

إلا أن ما يهمنا في إطار بحثنا هو القسم القضائي كونه المختص بالفصل في المنازعات الإدارية بما فيها دعوى الإلغاء ، الذي يتألف من عدة دوائر بالإضافة إلى هيئة عامة مؤلفة من هذه الدوائر .

حيث تقع في القمة L’assemblé démêrole de La section Contentieuse وتتألف من سبعة عشر قاضياً للنظر والبت في القضايا المهمة أو لتقرير مبدإ قضائي.

ويليها القسم القضائي La Section Contentieuse الذي يتألف من أحد عشر قاضياً للفصل في بعض المنازعات التي تحيلها إليه إحدى الدوائر (مثل قضاء الإلغاء sous – section) التي يتألف منها محاكم مجلس الدولة .

إن الهيئات القضائية أو التشكيلات القضائية التي تمثل مجلس الدولة الفرنسي والذي حدد مرسوم 1953م اختصاصاته باعتباره أول درجة على سبيل الحصر:

---

(1) Chapus (R), Droit de Contentieux administratifs, p.775-776.
(2) Silvera(V), La réforme du conseil d'Etat, Sirey, 1963.P. 56
(3) Debbasch, (Ch); Institutions et droit administratif, Tome II, L'action administrative et le contrôle de l'administration, 5ème PUF, 1999, p.54

هـي الطعـون بسـبب تجـاوز السـلطة والمنازعـات المتعلقـة بـالمراكز الفرديـة للمـوظفين المعينين بمرسوم .

والطعون الموجهة ضد أعمـال إداريـة يتجـاوز نطـاق تطبيقها دائرة اختصـاص محكمـة إدارية والمنازعـات التـي تنشأ خـارج دائرة اختصـاص المحـاكم الإداريـة ومحـاكم المسـتعمرات والمنازعات التي تنشأ في دولة أجنبية أو في إحدى الدول التابعة للحماية الفرنسية .

أمـا بالنسـبة لاختصـاص المجلـس باعتبـاره محكمـة اسـتئنافية فيخـتص بـالنظر فـي الطعون الموجهة ضد أحكام المحاكم الإدارية الإقليمية والمحاكم الإدارية لما وراء البحار.

ويخـتص المجلـس بـالنظر باعتبـاره محكمـة نقـض فـي الأحكـام النهائيـة الصـادرة مـن محكمة المحاسبات والمحكمة الخاصة بالإشراف على الميزانية والمحكمة الخاصة بمنازعات التجنيد أو بمنازعات التعليم أو بالمساعدات الاجتماعية ، ويذكر أن جميع المحاكم السابقة لم ينص القانون على الطعن ضد أحكامها بالاستئناف حيث تصدر بصفة نهائية[1].

ثالثاً – نشأة وتطور دعوى الإلغاء في إنجلترا :

إن الرقابة القضائية في إنجلترا لها جذورها الضاربة في أعماق التاريخ ، والتـي ترتبط فـي نشـأتها بنشـأة القانون الإداري الإنجليزي نفسـه ، فمنذ القرن السابع عشر كانت المحاكم العادية تفحص شرعية أعمال السلطة التنفيذية وموظفيها، وذلك من أجل إبقائها ضمن حدود اختصاصها، وضمان بالتالي عدم خروجها عن القانون ، وهذا ما حدث في قضية (كيجلـي) سـنة 1609م، وقضـية (هتلـي) ضـد (بـوير) سـنة 1614م ، وقضـية (بـج) ضـد بلديـة (بلايموث) سنة 1615م حيث قضت المحكمة بإلغاء قرارات الإدارة المطعون فيها وأمرتها بوضع الأمور في نصابها الصحيح [2] .

ودعـوى الإلغـاء فـي إنجلتـرا هـي دعـوى عينيـة ، تسـتهدف مخاصـمة القـرار الإداري قضائيًا من أجل إلغائه ، بسبب عدم مشروعيته ، كما تستهدف منـع الإدارة من القيام بعمل

---

(1) Gohin(O), Contentieux administratif, 2002, 3ème ED, pp.98 et 99 .; chapus(R);Droit de Contentieux - administratif,2006ç;op cit, p. 776 + 779 Pacteau(B);Contentieux dministratif,2002;6.ED, , p.u.f. p.59-68.

(1) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني ، الطبعة الأولى – دار الثقافة– الأردن– 2001 ، ص 2 .

غير مشروع أو الاستمرار فيه ، بالإضافة إلى إلزامها بالقيام بواجب محدد أناط القانون بها تأديته للطاعن .

وفي إنجلترا تعرف دعوى الإلغاء باسم (دعوى تجاوز حدود السلطة) ، غير أن المفهوم التقليدي لتجاوز حدود السلطة في القانون الإنجليزي يتضمن أربعة أوجه أو أسباب للإلغاء ، هي :

1. عيب عدم الاختصاص .
2. عيب مخالفة الشكل والإجراءات .
3. عيب مخالفة مبادئ العدالة الطبيعية .
4. عيب إساءة استعمال السلطة .

كما يوجد عيب آخر لدى الفقه الإنجليزي وهو عيب الخطإ القانوني الظاهر، ورغم أن هذا العيب أسبق في الظهور من بقية أوجه الإلغاء الأخرى ، وذلك كأساس للطعن في القرارات الإدارية ، إلا أن الغالبية العظمى في الفقه الإنجليزي تفرد له بابًا خاصًا في هذا المجال نظرًا لتميزه عن كافة أوجه الإلغاء، ذلك لأن القرار الذي يشوبه خطأ قانوني ظاهر هو قرار قابل للإبطال ، وعند إلغائه يتوقف عن إنتاج آثاره بالنسبة للمستقبل دون أن يكون للإلغاء أثر رجعي، أما القرار المشوب بأي عيب من عيوب تجاوز حدود السلطة فهو قرار باطل من أساسه ، غير أن هناك قلة نادرة جدًا من الفقه الإنجليزي أصبحت ترى إدخال الخطإ القانوني تحت مظلة تجاوز حدود السلطة .

وبغض النظر عن العيوب التي تعتري القرارات الإدارية ، فإن الحديث عن إلغاء القرارات الإدارية ينصرف عادة إلى دعوى تجاوز حدود السلطة ، وذلك بصرف النظر عن العيب الذي يشوب القرار المطلوب إلغاؤه .

كما أن سلطة محكمة العدل العليا في إنجلترا بالنسبة لدعوى الإلغاء تنصرف إلى إلغاء قرارات الجهات الإدارية ، وإصدار أوامر قضائية إلى هذه الجهات من أجل القيام بواجباتها المحددة قانونًا ومنعها من القيام بأي عمل يتجاوز حدود اختصاصها أو الاستمرار فيه [1] .

---

(1) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص 181 .

رابعاً – دعوى الإلغاء في سوريا :

بتتبع المراحل المختلفة لنشأة وتطور دعوى الإلغاء يتضح أنها قد نشأت في فرنسا كدعوى من صنع مجلس الدولة الفرنسي ، حيث يرجع الفضل لمجلس الدولة الفرنسي في نشأة الدعوى وتطويرها لتصبح دعوى القانون العام في فرنسا ، فقد ظهرت الدعوى قبل النص التشريعي عليها ، وحتى عندما تناولتها بعض النصوص التشريعية فإن مجلس الدولة الفرنسي لم يكتف بما ورد في هذه النصوص ، بل كان دائماً يطور من وضع دعوى الإلغاء ويضيف إليها باجتهاداته حتى أصبحت دعوى القانون العام في فرنسا .

وبالتالي فإن الأحكام التفصيلية لدعوى الإلغاء ما تزال متروكة لقضاء مجلس الدولة الفرنسي ومعه الآن المحاكم الإقليمية ولهذا امتازت أحكام دعوى الإلغاء في القضاء الفرنسي بمرونتها التامة وتطورها المستمر من وقت لآخر لكي تستجيب لمقتضيات الإدارة الفرنسية [(1)] .

ولئن كان وضع دعوى الإلغاء في سوريا يختلف عنه في فرنسا حيث نشأت الدعوى بمقتضى نصوص تشريعية ، إلا أن مجلس الدولة السوري قد لعب ولا يزال دوراً رئيسياً وإنشائياً .

حيث عرفت دعوى الإلغاء في سوريا لأول مرة في عام 1925 عندما أنشأ الفرنسيون مجلس الشورى الثاني حيث منح سلطة النظر في دعاوى إلغاء القرارات الصادرة عن الوزراء ورؤساء المصالح والدوائر العامة ، أما دعوى إلغاء قرارات رئيس الجمهورية فكانت من اختصاص مجلس القضاء الأعلى في المفوضية الفرنسية ، إلا أن المجلس أصبح صاحب الولاية العامة في نظر دعوى إلغاء القرارات الإدارية في عام 1934 .

لم تدم سلطة الفصل في دعاوى الإلغاء طويلاً في يد مجلس الشورى حيث ألغي ذلك عام 1938 ، حيث منح المشرع سلطة النظر في دعاوى الإلغاء إلى المحكمة الإدارية المحدثة لدى محكمة التمييز عدا قرارات رئيس الجمهورية التي كانت تنظر بإلغائها الهيئة العامة لمحكمة التمييز .

عاد الاختصاص إلى مجلس الشورى في عام 1940 إثر إعادة المشرع العمل بنظام القضاء الإداري الذي منح لهذا المجلس ، وبقي هذا المجلس مختصاً بهذه الدعوى حتى

---

(2) أحمد قاسم علي صافي ، 2008 – الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية، دار النهضة العربية، القاهرة ص 82.

صدور دستور 1950 إثر انقلاب الشيشكلي الذي جعل النظر في دعاوى إلغاء الأعمال والقرارات الإدارية من اختصاص المحكمة العليا وذلك بموجب الفقرة /هـ/ من المادة 122 من الدستور المذكور والذي صدر تنفيذاً له القانون رقم 57/ تا 1950/12/28 حيث جعل النظر بهذه الدعوى من اختصاص دائرة ثلاثية من المحكمة العليا .

لقد كان قضاء المشروعية في سورية يمارس حتى تاريخ 31 كانون الثاني 1951 (تاريخ إلغاء مجلس الشورى) من قبل مجلس الشورى السوري الأسبق بالطرق التالية :

1. الدعوى التمييزية (أي الطعن بالنقض بالأحكام الصادرة عن محاكم إدارية بالدرجة النهائية أو ما هو بحكمها) .
2. دعوى الإلغاء .
3. دعوى تفسير القرارات الإدارية وتقدير مشروعيتها .

وبعد إلغاء مجلس الشورى في مطلع عام 1951 وزع قضاء مشروعية القرارات الإدارية بين المحكمة العليا ومحكمة التمييز (أي محكمة النقض) ، فأصبحت الدعاوي التمييزية الإدارية من اختصاص محكمة التمييز ، ودعوى الإلغاء من اختصاص المحكمة العليا ، وقد سكت الدستور والقانون عن دعوى تقدير مشروعية القرارات الإدارية ، واعتبرت المحكمة العليا ، هذه الدعوى خارجة عن اختصاصها .

استمرت المحكمة العليا بنظر دعاوى الإلغاء حتى زمن الوحدة بين سوريا ومصر التي أثمرت عن صدور قانون ينظم القضاء الإداري في كلا البلدين ممثلاً بمجلس الدولة وذلك بالقانون رقم 55 لعام 1959 ، وقد نظم هذا القانون إجراءات وشروط قبول دعوى الإلغاء وأسباب الطعن بالإلغاء في قرارات الإدارة ونص أيضاً على حجية الحكم الصادر في هذه الدعوى .

وعليه فإن مجلس الدولة السوري بهيئة قضاء إداري ليس اختصاصه في دعوى الإلغاء ، عاماً شاملاً جميع الطعون في القرارات الإدارية ، كما كان عليه الحال في مجلس الشورى الأسبق والمحكمة العليا السابقة في سورية .

بل حصر اختصاصه في الطعون المعددة في المادة 8 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لسنة 1959 [1].

---

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص253-254.

إلا أننا نرى أن المشرع منح مجلس الدولة السوري صلاحية النظر بطعون الإلغاء على سبيل الولاية العامة إذ إن البند السادس من المادة الثامنة ينص على اختصاص محكمة القضاء الإداري في الطعون المقدمة من الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية ، وهذا ما يؤكد وجهة نظرنا أن هذا البند جاء مطلقاً بمعنى دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية ولم يحصر ذلك بقرارات معنية في مواضيع محددة أو جهات معنية وبالتالي المطلق يجري على إطلاقه عدا ما يتعلق باختصاص المجلس في نظر دعاوى الإلغاء في طعون الخاضعين للقانون 135 لعام 1945 ، حيث تختص هنا المحاكم الإدارية ومحكمة القضاء الإداري بنظر دعاوى الإلغاء في القرارات المعددة حصراً في البند /1/ من المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة السوري .

لقد توسع مجلس الدولة السوري في تفسير وتطبيق النصوص الخاصة بدعوى الإلغاء وذلك فضلاً عن ابتداعه الحلول المناسبة لأمور لم ترد في النصوص مثل نظرية العلم اليقيني والتمييز بين الإجراءات غير الجوهرية ، وامتيازات الإدارة ، وضوابط الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة... الخ .

وبالرغم من النصوص الخاصة بدعوى الإلغاء في كل من التشريعين الفرنسي والسوري في الوقت الحاضر فلا يزال القضاء الإداري يلعب دوراً رئيسياً في تحديد الضوابط العامة والقواعد التي تحكم دعوى الإلغاء[1] .

---

(2) د. رسلان أنور ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص379 .

المبحث الثالث – معنى القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء

تدور دعوى الإلغاء وجوداً وعدماً مع القرار الإداري فإذا انتفى القرار الإداري أضحت دعوى الإلغاء غير مقبولة شكلاً دون أن يتطرق القاضي إلى بحث شروط قبول الدعوى الأخيرة كالمصلحة والصفة وإن كانت شروط قيام وانعقاد الخصومة تسبق بحث وجود أو عدم وجود القرار الإداري محل دعوى الإلغاء[1] .

فهو موضوع الخصومة في دعوى الإلغاء ويتعين لقبول الدعوى أن يكون القرار قائماً ومنتجاً لآثاره عند إقامة الدعوى فإذا زال القرار الإداري قبل رفع الدعوى أو كان القرار النهائي لم يصدر بعد فإن الدعوى تكون غير مقبولة [2] .

ففي القضاء الإداري الفرنسي واللبناني والجزائري إذا تعلق الأمر بدعوى الإلغاء فإنه لا يمكن قبول طلب إلغاء القرار الإداري إلا بعد لجوء رافع الدعوى إلى الإدارة لاستصدار قرار إداري .

وإذا كانت الدعوى الإدارية هي دعوى القضاء الكامل أو دعوى التعويض فإن قبولها أمام القضاء الإداري يتطلب لجوء المتضرر إلى الإدارة بهدف إصلاح الضرر اللاحق به ، فإذا ما رفضت الإدارة الاستجابة إلى الطلب كان له الحق في التوجه إلى القضاء الإداري ، وأصبح هذا القرار الإداري الذي يكون محلاً لدعويي الإلغاء والتعويض قاعدة تسمى بقاعدة القرار الإداري السابق[3].

وتتعلق مسألة وجود القرار الإداري السابق كشرط لقبول الدعوى الإدارية، بمناط اختصاص القضاء الإداري لأن ولاية مجلس الدولة تدور مع وجود القرار الإداري ، بحيث إذا قام نزاع بخصوص نشاط إحدى الهيئات الإدارية وكان هذا النشاط متجرداً عن القرار

---

(1) د. أبو العينين محمد ماهر – تطور قضاء الإلغاء ودور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات وحقوق الإنسان 2010 ، الجزء الأول ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص 182.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1383 لسنة 31 ق – جلسة 1986/1/18 – س31 ص898.

(3) المحروقي شادية إبراهيم ، الإجراءات في الدعوى الإدارية، الاسكندرية، 2005، ص137.

الإداري الذي هو مناط الاختصاص القضائي ، وجب استصدار هذا القرار سلفاً حتى يمكن أن تنعقد الولاية لمجلس الدولة وهذا ما عرف في الفقه الإداري الفرنسي بالقرار السابق[1] .

حيث تنص المادة الأولى من المرسوم الخاص بمجلس الدولة الفرنسي الصادر في 1965/1/11 على أنه (فيما عدا منازعات الأشغال العامة لا يمكن الطعن أمام جهات القضاء الإداري ، إلا ضد قرار إداري خلال مدة شهرين من تاريخ تبليغ ونشر القرار الإداري المطعون فيه بالدعوى ، وفي حالة سكوت السلطات الإدارية المختصة عن الرد على الشكوى أو التظلم الإداري لمدة أربعة شهور كاملة يعتبر القرار الإداري ضمنياً برفض الطلبات الواردة في التظلم..) .[2]

أما القضاء الإداري المصري فلا يأخذ بالقرار السابق ، ولكن اختلف الفقه في مصر اختلافاً كبيراً بهذا الشأن ، ويرجع هذا الاختلاف إلى عدم وجود نص تشريعي يشترط استصدار قرار إداري سابق لقبول الدعوى الإدارية .

ويرى جانب كبير من فقه القضاء الإداري المصري ضرورة وجود هذا الشرط خاصة في دعوى الإلغاء[3] لأن موضوع الطعن بالإلغاء يجب أن يكون قراراً إدارياً حتى يمكن قبول دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري[4] .

وبما أن المشرع السوري لم يحدد تعريفاً معيناً للقرار الإداري موضوع الطعن بالإلغاء، لذلك يتعين علينا للوقوف على تعريف دقيق للقرار الإداري أن نتناول تعريف القرار الإداري لدى الفقه ، ومن ثم تعريف القرار الإداري في القضاء .

أولاً: تعريف القرار الإداري في الفقه : عرَّف الفقه القرار الإداري بتعريفات كثيرة منها:

أنه" تصرف قانوني من جانب واحد يتصل بالوظيفة الإدارية ، ويتضمن استعمالاً لامتيازات السلطة العامة"[5] ، وقد عرفه من الفقهاء الفرنسيين العميد " ليون دوجي " بأنه "

---

(1) د. الجرف طعيمة ، مشرط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، الطبعة الأولى، مكتبه القاهرة الحديثة، 1984 ، ص 140.

(2) فودال جورج وبيار الفولفية، القانون الإداري، الجزء الأول، ترجمة فيد القاضي، مجد المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر، بيروت، 2008، ص105 .

(3) د. مهنا محمد فؤاد –حقوق الأفراد وإزاء المرافق العامة والمشروعات العامة بدون مكان النشر، 1970، ص375.

(4) د. بسيوني عبد الغني عبد الله– القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية، ط3، 2006، ص436.

(5) د. عواضه حسن محمد – المبادئ الأساسية للقانون الإداري، المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر ، بيروت ، 1997، ص133.

هو كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة " كما عرفه العميد " بونار " بأنه " هو كل عمل إداري يحدث تغييرًا في الأوضاع القانونية القائمة " [1] .

وعرفه البعض بأنه" عمل قانوني يصدر من جانب واحد وهو جانب الإدارة العامة وفي مجال وظائفها الإدارية على أساس استعمال سلطات القانون العام، مع ترتيب آثار قانونية معينة تتمثل في إنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل أو إلغاء وضع قانوني قائم .

لذلك يختلف القرار الإداري بوصفه عملاً إدارياً عن غيره من صور العمل كالعمل الحكومي والعمل التشريعي والعمل القضائي[2].

ويرى جانب آخر من الفقه أنه" إفصاح جهة الإدارة عن إرادتها الملزمة بمقتضى ما لها من سلطة عامة تقررها القوانين واللوائح ، بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء أحد المراكز القانونية متى كان ذلك ممكناً عملاً وجائزاً قانوناً وكان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة"[3].

ويرى فقيه آخر أن" القرار الإداري هو إفصاح عن إرادة منفردة يصدر من سلطة إدارية ويرتب آثاراً قانونية"[4].

ويقول البعض إن مفهوم القرار الإداري في علم الإدارة أكثر شمولاً وأوسع دلالة من مفهومه في القانون الإداري ، لأنه يعني الاختيار المدرك لواحد من البدائل المتاحة لمواجهة موقف أو مشكلة معينة ، هذا فضلاً عن قيامه على أركان رئيسة ثلاثة ينبغي اجتماعها سوياً حتى يكون القرار الإداري صحيحاً بالمعنى الحقيقي، وهي الاختيار الأفضل من بين البدائل وأن يكون اختيار البديل لتحقيق هدف أو أهداف محددة أو أن تحدد إجراءات التنفيذ[5].

---

(1) عكاشة حمدي ياسين – موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول، دار الفجر للطباعة والنشر ، القاهرة ، 2010 ، ص 19 .

(2) د. أبوزيد محمد عبد الحميد ، المرجع في القانون الإداري، دار النهضة العربية، 2007، ص 291، ود. عبد الفتاح حسن، مبادئ القانون الإداري ، مكتبة الجلاء الجديدة، المنصورة، 1979 ، ص 143.

(3) د. فوده رأفت – عناصر وجود القرار الإداري، دار النهضة العربية، 1999، ص31 وفي نفس المعنى د. عبد العزيز خليفة ، القرارات الإدارية، منشأة المعارف، 2007، ص31

(4) د. الحلو ماجد راغب ، القانون الإداري، دار الجامعة الجديدة للنشر، 2004، ص460.

(5) د. عبد السلام عبد العظيم ، القيادة الإدارية ودورها في صنع القرار ، الجزء الأول، دار النهضة العربية،1995. ص374.

وذهب البعض إلى القول بأن القرار الإداري هو"عمل قانوني نهائي يصدر عن سلطة إدارية وطنية بإرادتها المنفردة ويترتب عليه آثار قانونية معينة"[(1)]

كما عرفه الدكتور محمد إسماعيل علم الدين بأنه " ممارسة سلطة البت أو التقرير بصفة قاطعة من جانب واحد والتي تمارسها الإدارة بمقتضى وظيفتها في المحافظة على الصالح العام وإدارة المرافق العامة، أو يمارسها شخص من أشخاص القانون الخاص بناءً على نص قانوني للقيام بمهمة تتعلق بالصالح العام " [(2)] .

وأخيراً إن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يحدده القانون عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة عامة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة.

فمن أركان القرار الإداري أن يكون له محل وهو المركز القانوني الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه والأثر القانوني الذي يترتب عليه يقوم مباشرة وفي الحال وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية جديدة أو تعديل مركز قانوني قديم أو إلغاؤه وبهذا يغاير المحل في العمل القانوني المحل في العمل المادي الذي يكون نتيجة مادية وواقعية[(3)].

ثانياً – تعريف القرار الإداري في قضاء محكمة القضاء الإداري:

لقد استقر القضاء الإداري لفترة طويلة على تعريف القرار الإداري بأنه" إفصاح الجهة الإدارية المختصة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح في الشكل الذي يتطلبه القانون بقصد إحداث أثر قانوني معين متى كان هذا ممكناً وجائزاً قانوناً ابتغاء مصلحة عامة [(4)].

---

(1) د. صادق على سالم – دعوى الإلغاء في القضاء الإداري الفلسطيني ،رسالة دكتوراه، معهد البحوث والدراسات – القاهرة – 2007 ، ص102.

(2) د. فرج الله نادية محمد ، معنى القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة المصري والفرنسي، مرجع سبق ذكره رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – 1994 ، ص 44 .

(3) عكاشة حمدي ياسين ، موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الجزء الأول ،2010 ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص20– 21 .

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1960/1/3 – مع 1964/1960 ص 304 م252
حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1960/1/4 – مع 1964/1960 ص 304 م252
حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1960/2/24 – مع 1964/1960 ص 304 م252

وقد تعرض هذا التعريف للانتقاد لأنه تعريف غير دقيق لاشتراطه في القرار الإداري لكي يعد كذلك أن يصدر في الشكل الذي يحدده القانون ، وأن يكون المركز القانوني الذي ينتجه ممكناً وجائزاً قانوناً ، وأن يكون الباعث على القرار ابتغاء مصلحة عامة ، فالتعريف على النحو السابق لم يفرق بين أركان القرار الإداري وشروط صحته من جانب آخر.

وهذه الشروط الثلاثة سالفة الذكر تشترط "لصحة القرار الإداري" لا لوجوده ، فالقرار إذا صدر معيباً لعيب في الشكل أو أنتج مركزاً قانونياً غير جائز قانوناً كان معيباً بعيب المحل، وإذا انحرف عن طريق المصلحة العامة فيكون معيباً بعيب الانحراف بالسلطة، وأنه إن صدر مشوباً بهذه العيوب الثلاثة فإنه يعد موجوداً، ولكنه مشوب بعيوب تجعله مستحقاً للإبطال لدى مجلس الدولة، فهذه الدعامات الثلاث دعامات لصحة القرار وليست دعامات لوجوده ومن هنا فإنها لا توضع كعناصر لتعريفه والتعريف ينصب على الوجود فحسب[1].

كما يعاب على هذا التعريف أنه مازال يشترط لوجود القرار الإداري أن يصدر في الشكل الذي يتطلبه القانون ، وأن يصدر ابتغاء مصلحة عامة ، ذلك إن كان القرار مشوباً بعيب في الشكل أو عيب الانحراف بالسلطة لا يترتب عليه انعدام الوجود المادي أو انعدام الوجود، فإذا ما حذفت من التعريف هاتان العبارتان استقام التعريف وهكذا يقال إن القرار الإداري النهائي تنظيماً كان أو فردياً هو "عمل قانوني من جانب واحد يصدر بالإرادة الملزمة لإحدى الجهات الإدارية في الدولة بقصد إنشاء وضع قانوني معين"[2].

وأما تعريف القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة للقرار الإداري فإنه لا يخرج عن تعريف مجلس الدولة السوري أو الفقه العربي في مجموعه، حيث تعرضت بعض الأحكام الصادرة من المحكمة الاتحادية العليا بدولة الإمارات العربية المتحدة فيه لتعريف القرار الإداري:

---

(1) د. فهمي مصطفي أبو زيد – الوسيط في القانون الإداري – دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية – 2005 – ص 768

(2) د. فهمي مصطفي أبو زيد ، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق ص769، 770.

حيث قضت المحكمة بأن " القرار الإداري هو عمل إداري يجب أن يتجسد – ككل عمل قانوني – في مظهر خارجي ذي دلالة قاطعة على صدور إعلان من جانب الإدارة، تعبر به عن إرادة ملزمة تستهدف بها تحقيق أثر قانوني معين بالنسبة للأفراد"[1].

وفي حكم لها آخر قالت إنه " من المقرر . في قضاء هذه المحكمة . أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكنًا ابتغاء مصلحة عامة، ويجب أن يكون القرار ملائمًا إصداره وفق الوقائع الصحيحة الثابتة في الأوراق وعن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانونًا ...." [2].

أما في دولة الكويت فقد عرّف القضاء الإداري الكويتي القرار الإداري نفس تعريف القضاء السوري السالف الذكر ، فعرف القرار الإداري بأنه " هو ذلك القرار الذي تفصح به الجهة الإدارية عن إرادتها الملزمة في الشكل الذي يتطلبه القانون بمالها من سلطة مستمدة من القوانين واللوائح بقصد إحداث أثر قانوني يكون ممكنًا وجائزًا وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة "[3] .

فالقرار الإداري الذي يمكن أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري وفقاً للتعريف المعتمد من قبل مجلس الدولة السوري هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الذاتية فإذا اقتصر عملها على مجرد تنبيه الأفراد إلى حكم القانون فإن تصرفها هذا لا يعد قراراً بل هو ذو طبيعة تنفيذية ولا يؤثر في المراكز القانونية للأفراد كما أنه لا يستحدث بذاته أي أثر جديد[4] .

إن اختصام القرار الإداري وطلب إلغائه رهن بتوافر أحد العيوب المنصوص عليها في المادة الثامنة من القانون رقم /55/ لسنة 1959 وهي عدم الاختصاص أو وجود عيب

---

(1) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 2 لسنة 2 القضائية عليا مدني بتاريخ 9 / 7 / 1975م مشار إليه في مؤلف د. ماجد راغب الحلو ، القرار الإداري والحد الفاصل بين بطلانه وانعدامه .

(2) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم 89 لسنة 21 القضائية ، جلسة الأربعاء الموافق 21 من فبراير سنة 2001 م (مدني) ، مشار إليه في المرجع السابق .

(3) الطعن رقم 9 لسنة 1987م إداري جلسة 6 / 5 / 1987م ، موسوعة مبادئ القضاء الإداري التي أقرتها محكمة التمييز الكويتية في سبعة عشر عامًا 1982م . 1999م .

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1970/73/48 – مع 1970 م15 ص43 .

في الشكل أو مخالفة القانون واللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها أو إساءة استعمال السلطة فإذا لم ينطو القرار المطعون فيه على عيب أو أكثر من تلك العيوب يظل حصيناً من الإلغاء[1] .

إن قضاء الإلغاء في مجلس الدولة لا يستهدف إلا طلبات إلغاء القرارات الإدارية النهائية أما ما عداها من قرارات تحضيرية أو مبدئية أولية أو تنفيذية فلا تصح لأن تكون محلاً لطلب الإلغاء فإذا ما رفعت الدعوى بطلب الطعن في واحد من هذه الأنواع كان مصيرها عدم القبول طبقاً للمادة (8) من قانون مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959 في فقرتها السادسة[2] .

وإن دعوى الإلغاء كما قد تهدف إلى إلغاء القرار الإيجابي فإنها في بعض الأحوال تتناول القرارات السلبية التي كان من المفروض على الإدارة أن تصدرها طبقاً للقوانين واللوائح فامتناع الإدارة عن إصدارها يصلح أن يكون محلاً للطعن بالإلغاء طبقاً لأحكام الفقرة (9) من المادة (8) من قانون مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959 ، وبديهي أن تصدي المحكمة للإلغاء في مثل هذه الحالة لا يحمل معنى إلزام الإدارة بفعل شيء معين أو الامتناع عنه طالما أن الأمر بقي في إطار الإلغاء المحدد[3] .

إن المتفق عليه فقهاً واجتهاداً لكي يقبل الطعن بالقرارات التنفيذية يجب أن يرقى إلى مستوى القرار الإداري وذلك بأن تصدره الإدارة منتحلة لنفسها حرية التقدير كاملة وبالمخالفة للتشريع أو للقرارات التنظيمية الصادرة بتفويض من المشرّع عندئذٍ تستعيد هذه القرارات شخصيتها كقرارات إدارية[4] .

إن أي قرار إداري تتخذه الإدارة سواء أكان لازماً تسبيبه كإجراء شكلي أم لم يكن هذا التسبيب لازماً يجب أن يقوم على سبب يبرره حقاً ومشروعية ، أي في الواقع وفي القانون وذلك كركن من أركان انعقاده وباعتبار القرار الإداري تصرفاً قانونياً ولا يقوم أي

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1974/148/126 – مع 1974 م45 ص114.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1977/252/176 – مع 1977 م63 ص145 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1977/294/327 – مع 1977 م61 ص41 .

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1977/822/162 – مع 1977 م59 ص

تصرف قانوني بغير ما سبب ، والسبب في القرار الإداري هو حالة واقعية أو قانونية تحمل الإدارة على التدخل بقصد إحداث أثر قانوني هو محل القرار [1] .

كما أنه لا بد من التمييز بين القرارات الباطلة والقرارات المعدومة ، فالقرارات الأخيرة هي التي تصدر عن سلطة ليس لها اختصاص قانوني في إصدارها وفقاً للنصوص القانونية [2] ، كما أنها لا ترتب أي أثر من الآثار القانونية ، بينما القرار الباطل يعتبر صحيحاً بانقضاء المهل المحددة للطعن[3] .

هذا وإن صدور قانون جديد يعدل أو يلغي أحكام قانون سابق لا يؤثر في القرارات الإدارية الصادرة عن الإدارات العامة وفقاً للأحكام القانونية النافذة إذا لم يشبها عيب جسيم أو انحراف في تطبيق القانون النافذ، وإن القرار الإداري في حد ذاته يحدث مركزاً قانونياً متميزاً لمن شمله القرار المذكور وبالتالي فإنه لا يجوز تعديل هذا المركز القانوني إذا لم ينص القانون ذاته على إلغاء الإجراء أو تعديل المركز القانوني الناجم عنه[4].

إن المواطن الذي يكتسب مركزاً قانونياً في ضوء الأنظمة النافذة يبقى له هذا الحق ولا يجوز المساس به في ضوء الأنظمة المستجدة[5] ، فمشروعية القرار الإداري مناطها القوانين القائمة وقت صدوره[6] .

كما يشترط بالقرارات الإدارية أن تكون حالة مباشرة ما لم يكن ثمة نص بالقانون يخول الإدارة تضمينها مفعولاً رجعياً[7] .

هذا وقد استقر الاجتهاد على جواز الطعن بعدة قرارات في دعوى واحدة ولو أنها صدرت عن مرجعين مختلفين طالما أن الوزير المختص هو المشرف بموجب التشريعات النافذة على الإدارة التي صدرت عنها القرارات[8] .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1972/96/1 – مع 1972 ص283

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1983/43/15 – سمع 1983 ج1

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 11 لسنة 1963 – مع 1964/1960 م88 ص231

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1981/156/41 – سمع 1981 ج1

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1984/90/272 – مع 1984 م145 ص527

(6) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 31 لسنة 1963 – مع 1964/1960 م56 ص71

(7) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 9 لسنة 1963 – مع 1964/1960 م63 ص84

(8) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 1971/105/93 – مع 1971 م59 ص144

وعليه فإن كل قرار إداري يتضمن عناصر ثلاثة[1] :

- فهو تصرف قانوني أي يرتب أثراً قانونياً ما ، فتخرج عن نطاق القرارات الإدارية الأعمال المادية البحتة والوقائع المادية أي الأعمال المادية التي يهتم بها القانون ويرتب عليها بعض الآثار وتخرج كذلك الأعمال التمهيدية التي كانت لتصير تصرفات قانونية لو سارت حتى نهاية الشوط.
- وهو تصرف قانوني من جانب واحد فتخرج بذلك العقود الإدارية.
- وهو تصرف قانوني يغاير ما يصدر عن الأفراد عادةً من تصرفات إذ يتميز بأن جهة الإدارة وحدها هي التي تملك إصداره بما تتمتع به من مركز خاص فتخرج بذلك تصرفات الإدارة التي تنزل عند إجرائها إلى مستويات الأفراد أي التصرفات العادية، وأعمال الإدارة الخاصة.

بناءً على ما تقدم فإن القرارات الإدارية التي تقبل الطعن بالإلغاء يجب أن تتوافر فيها الشروط التالية[2] :

1- يجب أن يكون القرار المطعون فيه إدارياً.

2- يجب أن يصدر القرار من سلطة إدارية وطنية وبوصفها سلطة عامة : وهذا شرط أساسي في تحديد طبيعة القرار الإداري الذي يمكن الطعن فيه بالإلغاء ، فلكي يمكن اعتبار هذا القرار – قرارًا إداريًا يقبل الطعن فيه بالإلغاء – يجب أن يصدر عن هذه الجهة أو الهيئة باعتبارها سلطة عامة ، والسبب في ذلك أن الإدارة قد تباشر بعضًا من اختصاصاتها أو أنشطتها لا بوصفها سلطة عامة وإنما باعتبارها شخصاً عادياً يتصرف في حدود قواعد القانون الخاص ، ففي هذه الحالة لا ينطبق وصف القرار الإداري على أي من الأعمال المتعلقة بهذه الاختصاصات أو تلك الأنشطة والممارسات[3] ، " فمن المقرر في الفقه والقضاء الإداريين أن مناط اختصاص القضاء القضاء الإداري بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية، هو أن يكون القرار الإداري

(**1**) د الطماوي سليمان: القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء ،القاهرة ، دار الفكر العربي،2003، ص 386.

(**2**) د الطماوي سليمان: القضاء الإداري ،المرجع السابق، ص 386.

(**3**) د. بطيخ رمضان محمد – القضاء الإداري (مبدأ المشروعية–قضاء الإلغاء –التأديب) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الاولى ،1994 ، ص 116 ، 117 .

صادرًا من جهة إدارية وطنية ، تطبق قوانين البلاد وتستمد سلطتها منها ، بحيث يكون معبرًا عن الإرادة الذاتية لهذه الجهة بوصفها سلطة عامة وطنية " [1] وهي بصدد إدارة مرفق عام وطني .

3- يجب أن يكون القرار تنفيذياً : حيث يرى جانب من الفقه أن استعمال اصطلاح (التنفيذي) بدلاً من النهائي أوفى بالغرض وبالتالي فإن القرارات الإدارية لا تصبح – من خلال وجهة النظر هذه – قابلة للطعن بالإلغاء إلا منذ لحظة صيرورتها قابلة للتنفيذ [2] .

ويرى الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي مع تفضيله الأخذ بمصطلح نهائي بدلاً من تنفيذي ، أن القرار لكي يعتبر نهائيًا أو غير نهائي لا ينظر فيه إلى الجهة التي أصدرته (فحتى القرار التحضيري يمكن أن يكون نهائيًا بالنسبة لهذه الجهة) وإنما ينظر فيه بالنسبة لصاحب المصلحة في موضوع معين فالقرار الصادر بتشكيل لجنة لفحص الأعمال التي قام بها موظف معين خلال مدة معينة لا يعد قرارًا نهائيًا بالنسبة لهذا الموظف في موضوع التأديب ، فالقرار النهائي من وجهة نظر الدكتور مصطفى أبو زيد هو القرار الأخير الصادر من الإدارة في الموضوع ، والذي ينفذ بغير حاجة إلى صدور قرار آخر يصدر من سلطة أعلى[3] .

بينما يرى الدكتور رمضان محمد بطيخ أن مناط اعتبار وعدم اعتبار هذا القرار نهائيًا هو أن يكون لهذا القرار بمجرد صدوره أثر قانوني ممكن وجائز قانونًا ، في المركز القانوني للطاعن ، وذلك بأن يؤدي إلى إحداث تغيير في المركز القانوني له ، سواءً بوضعه في مركز قانوني جديد أم بتعديل أو تغيير في مركزه القانوني القائم ، فإذا لم يحدث القرار الإداري شيئاً من ذلك ، كان غير نهائي ولا تقبل بالتالي دعوى الإلغاء في خصوصه [4] .

---

(1) المحكمة الإدارية العليا حكمها في الطعن رقم 527 لسنة 22 ق جلسة 28/ 5/1977م س 22 ص 76 ، وانظر كذلك حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 4355 لسنة 7 ق جلسة 28 / 12 / 1954م س 9 ص 193 . راجع د. محمد ماهر أبو العينين ، مرجع سابق ، ص 19 .

(2) د. الطماوى سليمان محمد ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص 404 ، 408 .

(3) د. فهمي مصطفى أبو زيد – القضاء الإداري ومجلس الدولة – قضاء الإلغاء ، دار الجامعة الجديدة ، 2004، ص 532 .

(4) د. بطيخ رمضان محمد ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 371 .

وفي إنجلترا فإن القرار الذي يقبل الطعن بالإلغاء لا يشترط فيه أن يكون نهائيًا بل يمكن الطعن فيه بمجرد قيام الإدارة باتخاذ بعض الإجراءات التمهيدية بشأنه أو إعلانها أنها تعقد العزم على اتخاذ قرار معين[1]

4- أن يكون القرار الإداري من شأنه التأثير في المركز القانوني للطاعن ، فإذا كان هذا القرار الصادر من الإدارة لم يحدث أثرًا قانونيًا ، فإنه لا يمكن الطعن فيه بالإلغاء.

5- يجب ألا يكون المشرع قد عهد بإلغاء القرار إلى جهة أخرى .

وأخيراً نرى أن صدور القرار الإداري مستكملاً لأركانه وعناصره لا يعني بصفة مطلقة اختصاص مجلس الدولة بلا منازع بنظر طلب إلغائه بل إن هناك طائفة من القرارات الإدارية أخرجها المشرع من اختصاص مجلس الدولة وأدخلها في اختصاص جهات أخرى .

كما أن هناك قرارات حصنها المشرع من رقابة القضاء الإداري و القضاء العادي ومنها طائفة أعمال السيادة وهي ظاهرة تنافي مبدأ الشرعية حيث لا يجوز تحصين أي قرار إداري معيب من دعوى الإلغاء، متى كان القرار الذي يحصنه هذا القانون قراراً إدارياً .

وبناءً عليه نرى أن يبادر المشرع إلى إلغاء النص على تحصين أعمال السيادة وترك الأمر للقضاء في تحصين العمل الإداري الذي يرى أنه من هذه الأعمال أو على الأقل تحديد هذه الأعمال .

وهذا ما سنتعرف عليه من خلال دراستنا لميعاد دعوى الالغاء ، فالنص عليها في قانون مجلس الدولة فيه مخالفة لأحكام الفقرة 4 من المادة 28 من الدستور التي تجعل حق التقاضي مصوناً ومكفولاً للناس كافة، كما أن النص عليها في التشريع يتنافي مع المظهر الحضاري والديمقراطي للدولة .

وعلى ذلك نميل إلى **تعريف القرار الإداري** بأنه " **تعبير عن إرادة منفردة ملزمة لسلطة إدارية وطنية تؤدي إلى إحداث أثر قانوني** " [2].

---

(1) د. الشوبكي عمر محمد مرشد، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص 424 .

(2) د أبو العينين محمد ماهر – تطور قضاء الإلغاء ودور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة وحقوق الإنسان، الجزء الأول ، 2010 منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص 204.

الباب الأول

إجراءات رفع وتحضير دعوى الإلغاء

تتميز إجراءات رفع دعوى الإلغاء في العديد من الدول بأنها مستقلة عن إجراءات رفع الدعاوى الأخرى المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية وهي بهذا لا تشكل استثناء عن هذه الإجراءات بقدر ما تمثل نظاماً مستقلاً وأساسياً لا يعتد فيه القاضي الإداري بضرورة الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات في حالة عدم وجود النص أو غموضه إنما يستمد قواعده من طبيعة المنازعات الإدارية وضرورات سير المرافق العامة.

ومن المعروف أن القضاء الإداري يلعب دوراً هاماً في تحديد القواعد التي تتعلق بالإجراءات أمامه ، وهو في ذلك يأخذ ما يتناسب مع المنازعة الإدارية المطروحة أمامه، من قواعد الإجراءات المدنية والتجارية ، ويستبعد ما يتعارض مع خصائص هذه المنازعات .

و في سوريا فإن المشرع لم ينص على إجراءات خاصة لرفع دعوى الإلغاء غير تلك النصوص التي ورد النص عليها من خلال بعض القواعد المتعلقة بالإجراءات في قانون مجلس الدولة ، فقد ذكرت في الفصل الثالث منه تحت عنوان « في الإجراءات» واشتمل هذا الفصل على المواد من 22 إلى 37 .

وتناولت هذه النصوص في المادة /22/ ميعاد رفع الدعوى المحدد بستين يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية المطلوب إلغاؤه وكذلك لقرار الرفض ، كما حددت المادة التي تلتها الجهة التي تقدم الدعوى الإدارية إليها فقد نصت على أن: تقدم إلى قلم كتاب المحكمة المختصة عريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام مجلس الدولة .

وحددت المادة التي تلتها البيانات العامة والخاصة التي يجب أن تتضمنها العريضة وميعاد إعلانها ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية وإلى ذوي الشأن وكيفية الإعلان والمدة المحددة للجهة الإدارية بالرد على الدعاوى التي ترفع عليها وسلطة رئيس المحكمة في الاستعجال بخصوص تقصير موعد رد الإدارة على الدعوى وتبادل اللوائح بين الأطراف وذلك بغية بت الدعوى على وجه السرعة.

ثم حددت المادة 30 دور هيئة مفوضي الدولة في تحضير الدعوى وتهيئتها وتنظيم المفوض لتقريره الذي يحدد فيه وقائعها والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه فيها والأسباب التي يستند إليها ، وأجاز القانون لذوي الشأن الاطلاع على تقرير مفوض الدولة ، ثم حدد القانون مدة ثلاثة أيام من تاريخ إيداع التقرير لعرض الملف على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة التي ُتنظر فيها هذه الدعوى ، ويقوم رئيس قلم المحكمة بتبليغ هذا الموعد للأطراف ويكون موعد الحضور بعد ثمانية أيام على الأقل ويجوز عند الضرورة إنقاصه إلى ثلاثة أيام .

وحددت المواد اللاحقة سلطة رئيس المحكمة في نظر الدعوى وإصدار الأحكام والصيغة التنفيذية لهذه الأحكام ثم حددت المادة الأخيرة من هذه الأصول تعرفة الرسوم والإجراءات المتعلقة بها وأوجه الإعفاء منها.

لذلك سنتناول الدراسة في هذا الباب إجراءات رفع وتحضير دعوى الإلغاء والذي قسم إلى ثلاثة فصول على النحو التالي :

- الفصل الأول : طبيعة الإجراءات و شرط الميعاد في دعوى الإلغاء .
- الفصل الثاني : إجراءات رفع دعوى الالغاء .
- الفصل الثالث : إجراءات تحضير دعوى الإلغاء أمام هيئة المفوضين .

الفصل الأول

طبيعة الإجراءات و شرط الميعاد في دعوى الإلغاء

تتسم إجراءات التقاضي في الدعاوى الإدارية بأهمية خاصة في ظل غياب قانون الإجراءات الإدارية ، فالمرافعات والإجراءات الإدارية موضوع غاية في الأهمية لارتباطه بالجانب الإجرائي في الدعوى والذي يعد مدخلاً لبحث جانبها الموضوعي ، فلولا سلامة الإجراءات المقدرة لإقامة الدعوى والسير فيها لما تطرقت المحكمة لبحث موضوعها .

وتمتاز إجراءات الدعاوي الإدارية بصفة عامة ودعوى الإلغاء بصفة خاصة ، بمجموعة من السمات أو الخصائص التي تميزها عن الإجراءات القضائية الأخرى ، وذلك سواء فيما يتعلق بالشكل الذي تقدم به أو بالميعاد الذي يجب أن تقدم دعوى الإلغاء خلاله .

لذلك قسمت الدراسة في هذا الفصل إلى مبحثين :

- المبحث الأول : طبيعة الإجراءات في دعوى الإلغاء .
- المبحث الثاني : ميعاد دعوى الالغاء .

المبحث الأول – طبيعة الإجراءات في دعوى الإلغاء

إن إجراءات الدعوى الإدارية ومنها دعوى الإلغاء تتسم بخصائص وطبيعة تميزها عن الإجراءات المتبعة بالنسبة للدعاوى المنظورة أمام القضاء العادي .

كما أن القواعد الإجرائية للسير في المنازعة الإدارية عموماً ودعوى الإلغاء خصوصاً تشكل حماية للمتقاضين وصولاً إلى حقوقهم فهي التي تنظم لهم كيفية اللجوء إلى القضاء وكيفية تسيير منازعاتهم وصولاً إلى الغاية التي يسعون إليها من وراء رفع الدعوى وهي الحصول على حكم قضائي حاسم .

لذلك فمن الضروري التعرف على هذه الإجراءات خاصة وأنه لا يوجد حتى الآن قانون إجرائي يبين هذه الإجراءات بالرغم من وعد المشرع منذ أكثر من نصف قرن بإصدار قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي إعمالاً لحكم المادة 3 من قانون مجلس الدولة والتي تنص على أن تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون أصول المحاكمات فيما لم يرد فيه نص وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي.

لذلك سوف نقسم الدراسة في هذا المبحث على النحو التالي :

- المطلب الأول : ماهية الإجراءات الإدارية.
- المطلب الثاني : مصادر الإجراءات الإدارية .
- المطلب الثالث : الخصائص العامة للإجراءات الإدارية .

المطلب الأول – ماهية الإجراءات الإدارية

الإجراءات هي مجموعة القواعد الأصولية التي تنظم القضاء والتقاضي بين الناس[1]، والإجراءات بهذا التعريف ، تشمل جميع القواعد الأصولية التي تتبع أمام المحاكم ، على اختلاف أنواعها ، مدنية كانت أم تجارية ، جزائية أم تأديبية ، إدارية أم دستورية.

وكما أن القانون المدني كان أصل جميع القوانين – كما يقول علماء أصول القانون – ثم أخذت بعض القواعد القانونية التي تنظم أنواعاً معينة من الروابط ، تستقل عنه تحت أسماء مختلفة ، كالقانون التجاري وقانون الإجراءات[2] .

كذلك فإن قواعد الإجراءات التي تتبع أمام المحاكم المدنية ، كانت أصل جميع قواعد الإجراءات ، إلا أن عوامل متعددة أوجبت قيام قواعد جديدة مستقلة عن القواعد الأصلية بصفات تحدد نوع القضاء الذي تنظمه هذه القواعد وتنظم التقاضي أمامه ، كالإجراءات الجزائية والإجراءات الإدارية ، وتبعاً لهذا فإن كلمة إجراءات ، إذا هي أطلقت فتعني قواعد الإجراءات التي تتبع أمام المحاكم المدنية ، أما قواعد الإجراءات الأخرى فلابد من تميزها بوصف منسوب إلى القضاء الذي تتبع أمامه، فيقال ((الإجراءات الجزائية)) للدلالة على القواعد الأصولية التي تتبع أمام القضاء الجزائي ، أو يقال ((الإجراءات الإدارية)) للدلالة على القواعد الأصولية التي تتبع أمام القضاء الإداري[3] .

حيث يقصد بإجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري مجموعة القواعد الإجرائية التي تتبع أمام جهة القضاء الإداري للفصل في المنازعات الإدارية التي تنجم عن النشاط الإداري[4] .

---

(1) د. الخطيب عدنان – الوجيز في أصول المحاكمات ص7، دمشق 1957، مشار إليه بمؤلف د. الخطيب الإجراءات الإدارية – نظرية الدعوى في القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص11 .

(2) القوتلي عدنان – الوجيز في الحقوق المدنية ص 192، دمشق 1963 مشار إليه بالمرجع السابق .

(3) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية – دراسة نظرية وعملية مقارنة، نظرية الدعوى في القضاء الإداري، محاضرات ألقيت على طلاب قسم الدراسات القانونية، 1968، جامعة الدول العربية، معهد البحوث والدراسات العربية، ص12 .

(1) د مسعود محمد عبد الحميد – إشكاليات إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري سنة النشر 2009، دار النشر منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 3.

إن هذه القواعد التي وضعت في الأصل تحقيقاً للعدالة ، ليست – كما قد يعتقد البعض – مجموعة من الشكليات فحسب ، فإلى جانب قواعد الشكل وهي ضرورية لتأمين النظام في سير القضاء ، توجد في الأصول قواعد جوهرية تتعلق بحقوق الادعاء وحقوق الدفاع وحق المراجعة الذي يعود للمتقاضين ضد أحكام القضاة .

ثم لا ننسى أن قواعد الشكل كثيراً ما تخفي وراءها قواعد أساسية في اصول المحاكمة ، لأن النصوص التشريعية المتعلقة بالأصول لا تذكر عادة إلا قسماً ضئيلاً من القواعد المتعلقة بأساس الحق ، وتترك القسم الأكبر منها إلى اجتهاد القضاء وآراء الفقهاء وهذا هو السر في أهمية بحث الأصول .

وأصول المحاكمات – بوصفها قواعد ضرورية لبذل العدل – هي أصول واحدة ولكن تعدد أنواع المحاكم ، واختلاف درجاتها في التسلسل القضائي ، واختلاف الأنظمة الخاصة بكل منها ، واختلاف أنواع الدعاوي التي تقام أمامها – كل ذلك أدى إلى ايجاد فروع تشعبت عن الأصل الواحد ، فكانت الأصول المدنية والأصول التجارية والأصول الجزائية .. وأخيراً الأصول الإدارية في البلاد التي يوجد فيها قضاء إداري[1] .

ثم إن كل فرع من فروع الأصول المذكورة ينقسم بدوره إلى أصول بدائية وأصول استئنافية وأصول أخرى تتعلق بالطعن أمام القسم القضائي في مجلس الدولة .

والتشريع مهما بلغ من الكمال ، لا بد أن يترك ثلمات كثيرة في قوانين الأصول ، ولعل أكثر هذه القوانين نصيباً من الثلمات هي أصول المحاكمات الإدارية .

ولئن كان يجوز استكمال نواقص بعض الأصول الخاصة ، كالأصول التجارية مثلاً – عن طريق الرجوع إلى الأصول المدنية ، باعتبارها الأصول العادية التي يرجع إليها في حال السكوت عن بعض الإجراءات ، فهذا لا يسري على الأصول الإدارية – لأنها مستقلة تماماً عن الأصول المدنية ، فلا تطبق هذه الأصول على المحاكمات الإدارية للأسباب الآتية [2] :

(2) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية – دراسة نظرية وعملية مقارنة، مرجع سابق ، ص12 .

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص126.

أولاً – إن الدولة في وضع ممتاز بالنسبة للأفراد فلا يمكن تجاهل هذا الوضع بالنسبة إليها في أصول المحاكمة ، فهي لا تحاكم غيابياً ولا يجوز للقاضي إصدار الأوامر أو النواهي إليها من أي نوع كانت ، ولا أن ينفذ بحقها الأحكام جبراً .

ثانياً– إن العلاقات ما بين الإدارة والأفراد تختلف كثيراً عن علاقات الإفراد فيما بينهم ، فالإدارة – في معرض قيامها بتسيير المرافق العامة – لا تخضع إلى القوانين العادية ، بل تخضع إلى قواعد خاصة مستمدة من ضرورات المرافق العامة ومقتضياتها ، ومن هذه المقتضيات أن تكون الإدارة خاضعة لأصول مستقلة عن الأصول المدنية .

إن الإجراءات ماهي إلا مجموعة من القواعد الإرشادية التي تعين الأفراد المتقاضين عند لجوئهم للقضاء الإداري على اختلاف أنواعه ودرجاته وتبين لهم كيفية السير في الدعوى لحماية حقوقهم الموضوعية بتنظيم علاقتهم بالقضاء أو ببعضهم البعض منذ اتصال الدعوى بالقضاء وحتى صدور حكم نهائي فيها وتبين لهم كيفية تنفيذه والطعن عليه ، فالإجراءات يجب أن تكون أداة شريفة للحصول على الحق وليس للكيد وتأخير الفصل في الدعوى ، فهي بذلك تكون في جوهرها متعلقة بالشكل ولكنها تمس أصل الحق سواء بطريق مباشر أم غير مباشر وعند مخالفتها تعرض المخالف للجزاء مما يهدد بضياع الحق ، كما أن إجراءات التقاضي واجبة الاتباع ليس فقط للمتقاضين بل وللقاضي الإداري أيضاً فهي تعد ضمانة أساسية للأفراد المتقاضين سواء من تحكم القاضي أو تيسير الفصل في الدعوى[1] .

ومن المعلوم أن دعوى الإلغاء تمثل أكثر المنازعات الإدارية أهمية على الإطلاق فهي دعوى ذات طبيعة عينية حيث توجه ضد القرار الإداري بذاته الغير مشروع الصادر عن سلطة إدارية بهدف حماية مبدأ المشروعية الذي كرسه المشرع والقضاء لحماية حقوق وحريات الأفراد ، فدعوى الإلغاء ليس الهدف منها حماية الأفراد فقط وإنما حماية مبدأ المشروعية وحماية الإدارة ومصلحتها في أن تكون أعمالها مطابقة لأحكام القوانين ويقوم القاضي الإداري بفحص مشروعية القرار المطعون فيه بصرف النظر عن الحقوق الشخصية للخصوم .

---

(2) د الشربيني مصطفي محمود – بطلان إجراءات التقاضي سنة النشر 2006، دار الجامعة الجديدة الإسكندرية، ص 87.

لذلك فإن هذه الدعوى تخضع لإجراءات تختلف عن الإجراءات التي تخضع لها الدعاوي أمام القضاء العادي التي يحكمها قانون أصول المحاكمات المدنية ، ومن غير الصواب القول بتطبيق قانون أصول المحاكمات المدنية على المنازعة في دعوى الإلغاء دون تقيد ذلك بقيود أو تحديده بحدود ، فالدعوى الإدارية تختلف اختلافاً جذرياً عن الدعوى المدنية وهذا التباين بينهما أدى الى اختلاف الإجراءات أمام القضاء الإداري والمرافعات الإدارية عن قواعد المرافعات المدنية[1] وهذا التباين يرجع إلى عدة أسباب :

1. إن أحد أطراف المنازعة في دعوى الإلغاء هو الإدارة التي لها من الامتيازات ما يمكنها من حق التنفيذ المباشر دون اللجوء إلى القضاء فهي تستطيع أن تصدر من القرارات الإدارية التي تؤثر في مركز الأفراد أو الموظفين لديها دون أن تستند في ذلك إلى حكم قضائي .
2. تختلف الجهة القضائية التي تنظر بين دعوى الإلغاء والدعوى المدنية حيث تنظر وتفصل بدعوى الإلغاء محكمة القضاء الإداري في النظم القضائية التي تأخذ بمبدإ القضاء المزدوج كفرنسا ومصر وسوريا ومن المعلوم أن القاضي بصفة عامة يتمتع بحرية التقدير إلا أن القاضي الإداري يتمتع بحرية أكبر وذلك لاستنباط الحلول وتكوين المبادئ القانونية التي تظهر أهميتها في ظل غياب النصوص القانونية للحالة التي تعرض على القضاء الإداري.
3. من حيث تنظيم الجهة التي تنظر دعوى الإلغاء وهي مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري وهو يختلف تماماً عن تشكيل القضاء العادي، فتوجد هيئة مفوضي الدولة في القضاء الإداري، بينما توجد النيابة العامة التي تنظر في بعض القضايا التي لا ينظر بها القضاء الإداري ولا يمكن القياس بينهما ولا يمكن مقارنة المحكمة الإدارية العليا بمحكمة النقض ولا محكمة القضاء الإداري بمحكمة الاستئناف، ولا قياس كذلك من حيث ولاية القاضي، فالقاضي الذي ينظر بدعوى الإلغاء لا يمكن أن يحل محل الإدارة فلا يحكم إلا بالإلغاء وحكمه يحوز حجية الشيء المقضي به المطلقة بإلغائه ، وولايته تقوم على مدى مطابقة القرارات الإدارية مع القانون أو القواعد التنظيمية فيحكم إما برد الدعوى أو بالإلغاء واستبعاد القرار المعيب بأحد عيوب المشروعية المحددة بموجب المادة الثامنة من قانون مجلس الدولة والتي تنحصر في عدم الاختصاص والعيب في الشكل ومخالفة

---

(1) أحمد قاسم علي صافي– الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية، مرجع سابق ، ص430 .

القوانين واللوائح (أي الأنظمة) أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها وبإساءة استعمال السلطة ، وهي على ما يراه الفقه والقضاء لا تشمل إلا القرارات الإدارية النهائية الصادرة عن الإدارة بوصفها سلطة تدير مرفق عام .

إن القضاء الإداري ، قضاء ذو ولاية خاصة محددة بالقانون ، ولما كانت السلطة الإدارية طرفاً في أية منازعة ترفع إلى القضاء الإداري وهي تتمتع بحكم مبدإ فصل السلطات ، بميزات تحول دون حلول أي سلطة غيرها محلها فيما يعد من اختصاصها، فلا يستطيع القاضي الإداري ، وفي دعوى رفعت إليه أن يحكم بترقية أو بتعيين موظف يوجب القانون ترقيته أو تعيينه ، كما أنه لا يستطيع الترخيص لمدع بمزاولة عمل لم تسمح الإدارة له بمزاولته خلافاً للقانون ، وهو لا يستطيع أيضاً أن يتولى سلطة التقدير بنفسه في الحالات التي ترك القانون، فيها التقدير المطلق للسلطة الإدارية .

وكل ما يستطيع القاضي الإداري في مثل هذه الحالات ، هو أن يلغي القرار الذي أصدرته السلطة الإدارية مخالفاً القانون ، أو يلزمها بالوفاء المادي أو يأمر بتسوية وضع معين وفقاً لما يوجبه القانون تحت طائلة الحكم عليها بالتعويض المالي على المتضرر، إذا ما استنكف عن إجراء التسوية المحكوم بها .

إن هذه الاختلافات في طبيعة الولاية القضائية ، في كل قضاء ، تستتبع اختلاف الإجراءات التي تتبع أمامه عن الإجراءات التي تتبع أمام قضاء آخر، وبالتالي تستوجب استقلال كل من الإجراءات الإدارية عن الإجراءات المدنية[1] .

---

(1) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية، مرجع سابق ص16.

المطلب الثاني– مصادر الإجراءات الإدارية

يعتبر التشريع المصدر الأساسي للقانون الوضعي المنشئ للمراكز القانونية والمؤسس للقواعد الحقوقية آمرة كانت أم مكملة مفسرة ، وإذا كان للحق مصادر متعددة في رأسها ومقدمها القانون نتاج عملية التشريع ، فإن القانون لا يجد مصدراً له غير التشريع الذي يؤسس لقواعد الحق والواجب ويرسم الطريق والنهج القويم للقضاء العادي والإداري بما في ذلك قواعد الإجراءات ونظام التقاضي وأصوله بمثابتها من متعلقات النظام العام ، حيث نصت المادة الأولى من القانون المدني السوري الصادر بالمرسوم رقم 84 لعام 1949 على أن :

1. تسري النصوص التشريعية على جميع المسائل التي تتناولها هذه النصوص في لفظها أو في فحواها.
2. فإذا لم يوجد نص تشريعي يمكن تطبيقه، حكم القاضي بمقتضى مبادئ الشريعة الإسلامية، فإذا لم توجد، فبمقتضى العرف ، وإذا لم يوجد ، فبمقتضى مبادئ القانون الطبيعي وقواعد العدالة .

وعلى هذا الأساس فقد نصت المادة /29/ من دستور الجمهورية العربية السورية على أنه " لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص قانوني " كما نصت المادة /138/ من الدستور ذاته على أن يمارس القضاء الإداري في سورية مجلس الدولة الذي يعين القانون شروط تعيين قضاته وترفيعهم وتأديبهم وعزلهم.

وإذا كان التشريع قد نهض في تكوين أحكام القانون الإداري ، فإن العرف ساهم في تلك الأحكام التي استقاها القضاء الإداري فيما استخلصه من مبادئ فيما لا نص عليه ليكون مصدراً رديفاً لهذا القانون ، فالقضاء الإداري كمرجع في تفسير القانون بنصه أو فحواه يكمل المصدر الرسمي المتمثل في القانون الإداري وهذا ما يكسبه أهمية خاصة كمصدر لقواعد الحق وأصول التقاضي والإجراءات في حالة عدم وجود نص تشريعي أو في حالة نقص أو سكوت أو إبهام .

إن قواعد ومصادر الإجراءات أمام القضاء الإداري وإن كانت تعاني من قصور مقارنة بالفروع الإجرائية الأخرى إلا أن القضاء الإداري درءاً للفراغ يطبق نوعين من المصادر :

أولاً : المصـادر المكتوبـة والمدونـة فـي الدسـتور وقـانون مجلـس الدولـة، كمـا أن اللائحـة الداخليـة لمجلس الدولـة الصـادر عـام 1955 تعد إحدى المصـادر الإجرائيـة للقضـاء الإداري السوري والتي تم تعديلها بقرار الجمعية العمومية لمجلس الدولة ولكن لايزال العمل بها سارياً حتى الأن .

ثانيـاً : كما يعتمد مصادر أخرى رسخها قضاء مجلس الدولة من خلال المبادئ العامة والأحكام القضائية التي استقرت عليها المحكمة الإدارية العليا رأس الهرم والتي تعتبر المرجع الأساسي للقواعد الإجرائية ، كما يلجأ القضاء الإداري في غير ذلك وبما يتناسب مع المنازعة الإدارية قيد النظر أمامه إلى قواعد الإجراءات في قانون أصول المحاكمات المدنية .

إن المصادر غير المدونة للإجراءات تكتسب أهمية بالغة في مجال القضاء الإداري بصفة عامة وفي مجال إجراءات القضاء الإداري بصفة خاصة، نظراً لعدم تقنينها وعدم كتابة القواعد الإجرائية الموجودة لتغطية سائر الحالات المعروضة على القضاء الإداري، وإن هذه المصادر غير المكتوبة تتمثل في المبادئ العامة للإجراءات والقضاء[1] .

إن المبادئ العامة للإجراءات هي مجموعة القواعد أو المبادئ المستمدة من القانون الطبيعي ومواثيق وإعلانات حقوق الإنسان والدساتير والتي بالإمكان جمعها في ثلاثة أنواع وهي[2] :

1- تتعلق بحق مباشرة التقاضي ، وما تتضمنه من ضرورة تقديم الطلب وحق القاضي في تسيير الخصومة ، والتقاضي على درجتين .

2- تتعلق بتدعيم قاعدة المواجهة ، وما يتفرع عنها من قواعد إطلاع الخصم على كافة الأوراق التي يتقدم بها الخصم الآخر إلى المحكمة واتصاله بملف القضية ، لمعرفة الخصم بما يدور في القضية.

3- تتعلق بالحكم كمرحلة نهائية للخصومة ، وما تتضمنه من الشكليات الضرورية في إصدار الأحكام وضرورة تسبيبها والنطق بها علناً .

---

(1) الشربيني مصطفى محمود كامل ، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري – دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، ص167 .

(2) د. حافظ محمود محمد ، مصدر سابق، ص38 .

والمقصود من الدور الإنشائي للقضاء الإداري هو البحث عن حل للنزاع المعروض عليه بإنشاء قاعدة صالحة للتطبيق أمامه، فهو يضطر لذلك خشية الاتهام بإنكار العدالة، وهكذا ينشئ القضاء قاعدة فردية للنزاع ، أي لكل حالة على حدة وليس لها صفة العمومية لسائر المنازعات التي تنشأ مستقبلاً ، ولكن إذا نص المشرع على هذه القاعدة ، فإنها تصبح قاعدة مجردة وليست قاعدة فردية من إنشاء القضاء[1] .

وبالنسبة للقضاء الإداري فإن حق القاضي ليس مقصوراً على إنشاء المبادئ العامة بمقتضى ما يملكه من سلطة إنشاء المبادئ القانونية العامة[2] ، ولكنه يشمل أيضاً إنشاء قواعد القانون الإداري وتطبيق تلك المبادئ والقواعد على أساس افتراض أنه يعبر بذلك عن إرادة المشرع التي يفصح عنها في نصوص تشريعية صريحة ، أي أن القضاء الإداري في إنشائه للمبادئ العامة يحل محل المشرع في المواضيع التي لم يسبق له التدخل فيها .

وفي هذه الحالة يفعل القضاء ما كان يتعين على المشرع أن يفعله لو أنه أراد الإفصاح عن إرادته بإصدار تشريع في نفس الموضوع ، وبذلك فالقضاء الإداري وهو يفصل في الخصومة الإدارية له حق إنشاء المبادئ القانونية موضوعية كانت أم إجرائية ، وذلك طبعاً حسب ما يراه متفقاً مع المبادئ الدستورية العامة ومع الأسس التي يقوم عليها نظام الحكم في الدولة واتجاهات المشرع الدستوري والعادي وفي إرساء قواعد الحكم في الدولة وتنظيم العلاقات والروابط الإدارية[3].

وإن الاعتراف بالدور الإنشائي للقضاء الإداري في مجال الإجراءات لا يعني الإهمال أو التقليل من شأن النصوص المدونة[4] لأنه يجب العمل بموجب المصادر المدونة والبحث عن القواعد المطبقة فيها ، وفي حالة عدم وجود ما يتطلب تطبيقه في الحالة

---

(1) الشربيني مصطفى محمد كامل، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، مصدر سابق، ص169 .
(2) د. القباني بكر – العرف كمصدر للقانون الإداري، دار النهضة العربية، القاهرة، بدون سنة نشر ، ص71 .
(3) د. مهنا محمد فؤاد – مبادئ وأحكام القانون الإداري في جمهورية مصر العربية، مصدر سابق، ص58 .
(4) د. أبو زيد محمد عبد الحميد ، الطابع القضائي للقانون الإداري، مصدر سابق، ص135 .

المعروضة عند ذلك على القاضي أن يبحث خارج النصوص لإيجاد حل للنزاع المعروض أمامه[1] .

وفي ذلك اعتراف بسلطة القاضي في وضع قواعد إجرائية ، سواء كانت منشأة من صنعه أما أنه قام بالكشف عنها من مصادر أخرى وطبقها أمامه وبالتالي أصبح لها قوة ملزمة بتطبيقه لها ، لذا يقوم القضاء الإداري بدور ملحوظ في إيجاد الحلول الإجرائية المناسبة لطبيعة المنازعات الإدارية وذلك في الحالات التي تعوزه فيها النصوص[2] وعليه فللقاضي الإداري أن يضع مبادئ قانونية من إنشائه على الرغم من عدم كونه مشرعاً ، بيد أنه لا يعني بذلك التعدي على سلطة المشرع إنما يلجأ مضطراً تحت تهديد إنكار العدالة[3] .

ان القضاء الإداري يتميز بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني ، بل هو في الأغلب قضاء إنشائي ، يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق العامة وبين الأفراد، وهي روابط تختلف عن روابط القانون الخاص.

ومن ثم ابتدع القضاء الإداري نظرياته التي استقل بها في هذا الشأن وذلك كله يقتضي من القائمين بأمر القضاء الإداري مجهوداً شاقاً مضنياً في البحث والتمحيص والتأصيل ، ونظراً ثاقباً بصيراً باحتياجات المرافق العامة للمواءمة بين حسن سيرها وبين المصالح الفردية الخاصة[4] .

إن دور هذا القضاء في إنشاء نظريات وابتكار الحلول المناسبة للمنازعات الإدارية[5] حدا بالكثير من الفقه إلى اعتباره مصدراً رسمياً لقواعد القانون الإداري يستمد منه مبادئه وأحكامه ، حيث لا يقف عند تفسير النصوص الغامضة ، بل يمتد إلى إنشاء القواعد وابتكار المبادئ القانونية ذاتها، ومن هنا يكون للقضاء الإداري مكان بارز وأهمية خاصة

---

(1) د. حسن محمد مصطفى ، دور القضاء الإداري في تنمية قواعد القانون الإداري، منشور في مجلة قضايا الحكومة السنة 25 العدد الأول، ص37 مشار إليه بمؤلف د. مصطفى محمد كامل الشربيني، مصدر سابق، ص169.

(2) د. الحلو ماجد راغب ، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعة، اسكندرية، 1985، ص252 .

(3) د. الشربيني مصطفى محمد كامل ، مصدر سابق، ص170.

(4) د. الخطيب عدنان ، مرجع سابق، ص14–15 .

(5) د. محمد عبد الحميد أبو زيد، الطابع القضائي للقانون الإداري، مصدر سابق، ص134 .

كمصــدر رئيســي للقـانون الإداري[1] وبالتـالي مصـدراً مهمـاً – بعـد النصـوص الإجرائيـة– لإجراءات التقاضي الإدارية .

إن دور القضـاء المتجسد فـي كونـه مـلاذ النـاس فـي حمايـة حقـوقهم فـي أمـوالهم وحرياتهم وشؤون حياتهم والنظر في منازعاتهم مع الإدارات على اختلافها لا يستطيع أمام مهامه الجليلة أن يقف مغلولاً عند سكوت النص بل يجد نفسه مدفوعاً إلى ابتكار الحلول الحاسمة للنزاع المثار أمامه أياً تكن أطرافه وموضوعاته حيث تصدق القاعدة التي تقول : القاضي يصنع القانون ويعلن راية الحق مع القواعد المؤيدة .

(1) د. الجرف طعيمة ، القضاء مصدر إنشائي للقانون الإداري، مجلة إدارة قضايا الحكومة، السنة السادسة، العدد الرابع ، سنة1963 ص5، مشار إليه بمؤلف د. محمد عبد الحميد أبو زيد، مصدر سابق، ص134 .

المطلب الثالث– الخصائص العامة للإجراءات الإدارية

إن إجراءات الدعوى الإدارية لا تعتبر مجرد تطبيق بسيط لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية بالنسبة للمنازعات الإدارية بصفة عامة ودعوى الإلغاء بصفة خاصة .

بل إن الإجراءات في دعوى الإلغاء تتسم بطابع خاص تسيطر عليه بعض السمات والخصائص المميزة لها واللصيقة بها والتي تعتبر بالنسبة للمتقاضين ضمانة قوية لعدالة الحكم الصادر في دعوى الإلغاء وبالنسبة للقاضي الذي هو الوسيلة لتحقيق التوازن بين الطرفين فهذه الإجراءات هي وسيلة لتحقيق العدالة تبعاً لطبيعة المنازعة الإدارية من ناحية وقلة التشريعات الخاصة بالإجراءات الإدارية من ناحية أخرى .

وفيما يلي سنستعرض أهم السمات و الخصائص العامة لإجراءات الدعوى الإدارية ومنها دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري وهي :

- الفرع الأول : الإجراءات الإدارية يوجهها القاضي.
- الفرع الثاني : الإجراءات الإدارية إجراءات كتابية.
- الفرع الثالث : البساطة والاقتصاد في النفقات.
- الفرع الرابع : الإجراءات الإدارية هي إجراءات سرية.

الفرع الأول – الإجراءات الإدارية يوجهها القاضي

تتميز الإجراءات الإدارية عن الإجراءات المدنية بأن القاضي الإداري هو الذي يوجه إجراءات الدعوى ويتحكم في سيرها ويقودها منذ أن ترفع إليه بإيداعها قلم كتاب المحكمة، فهو الذي يأمر بالسير في إجراءاتها ويفحص الأوراق والوثائق المقدمة من المدعي ومن الإدارة المدعى عليها، ويطلب استكمال المذكرات والمستندات والأوراق الناقصة ويأمر بالتحقيق إذا كان له موضع، ويفحص الوثائق والأوراق المقدمة، و يقرر متى تكون الدعوى الإدارية صالحة للفصل فيها، ويقدر ما يقدم إليها من وسائل إثبات في حرية كاملة، و يأمر بإدخال خصم في الدعوى وغير ذلك من الإجراءات[1] .

وهذا لا يمنع الخصوم من أن يقترحوا على القاضي اتخاذ إجراءات معينة كإجراء الخبرة الفنية أو غير ذلك ولكنه يحتفظ بكامل الحرية بإجابة هذه الاقتراحات أو رفضها حسب ما يراه ملائماً لسير الدعوى ، وهذا على خلاف الإجراءات المدنية التي يهيمن عليها الخصوم ، مع ملاحظة أن القاضي الإداري كأي قاض آخر يلتزم بطلبات الخصوم في موضوع الدعوى وليس له أن يحكم بأكثر مما يطلبه الخصوم ولا يبني حكمه إلا على أساس تلك الطلبات .

ولاشك أن الدور الإيجابي للقاضي وهيمنته على إجراءات الدعوى الإدارية يتسق مع كونه قاضي مشروعية في دعوى الإلغاء خاصة

كما يكمل الدور الإيجابي للقاضي الإداري الذي يوجه الخصوم إلى النقص القائم فيها ويدفعهم إلى استيفائه طالما كان النقص لا يبطل الإجراءات ، إلا أنه من المتعين ألا يطغى ذلك الدور الإيجابي للقاضي الإداري على الدور المقرر للخصوم في الدعوى [2].

---

(1) د. عكاشة حمدي ياسين – موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة ، الكتاب الثاني إجراءات الدعوى الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص 235، 238.

(2) د أبو العينين ماهر – إجراءات الدعوى الإدارية والدفوع أمام محاكم مجلس الدولة بين قضاء النقض وقضاء المحكمة الإدارية العليا ، 2010، الطبعة الثامنة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص 332.

الفرع الثاني – الإجراءات الإدارية إجراءات كتابية

تقوم الإجراءات الإدارية على أساس الصيغة الكتابية فطلبات الخصوم ودفوعهم ومستنداتهم كلها مكتوبة سواء من عريضة الدعوى وتقديمها وتحضيرها ومن تقرير مفوض الدولة فيها وحتى الحكم الصادر فيها ، بحيث يكون ملف الدعوى هو الإطار المكتوب لكل الطلبات والدفوع والمستندات والأدلة التي يقوم القاضي بناءً عليها بإصدار حكمه .

أما المرافعات الشفوية وفق ما استقر عليها القضاء الإداري فدورها ثانوي ومحدود فهي تقتصر على مجرد شرح وإيضاح ما هو مدون في العريضة والمذكرات المرفقة بالدعوى دون إضافات جديدة ، وهذا على عكس الوضع في المرافعات المدنية ، وقد ترتب على هذه الصيغة الكتابية للإجراءات أمام محاكم القضاء الإداري ، أنه لا توجد مفاجآت شفوية في الجلسات بالنسبة لأي خصم ، لأن كل طرف في الدعوى من الخصوم يعلم وجهة نظر الطرف الآخر من خلال المذكرات المكتوبة السابق تقديمها والذي قام بالرد عليها بمذكرات مقابلة من وجهة نظره هو الآخر [(1)].

" فالإجراءات الكتابية تعطي الفرصة للإدارة لدراسة الدعوى بعمق وإعداد الرد عليها بهدوء ودقة بعيداً عن الملاحظات والأقوال الشفهية .

وهي بذلك توفر عليها مؤونة الانتقال والمثول عن طريق موظفيها ، كما تريح الأطراف بعدم الحاجة إلى كثرة التنقلات مما يؤدي بالتالي إلى التخفيف من النفقات ، كما تضمن دراسة وافية وعميقة من جانب القاضي لملف الدعوى حيث تمكنه من الإلمام بالوقائع والحجج وعدم الاعتماد أساساً على الذاكرة وتضمن وجود كل البيانات بالملف، وبذلك تعطي الفرصة للقاضي نفسه لاستيعاب الموضوع ودراسته في هدوء دراسة موضوعية بعيداً عن انفعالات أجواء الجلسة وظروفها الطارئة" [(2)].

وقد ترتب على الصفة الكتابية للإجراءات أن أصبحت الأوراق والمستندات الكتابية هي الوسيلة الرئيسية للإثبات في القانون الإداري وإذ تحوز الإدارة عادة المستندات الإدارية وهي الدليل الرئيسي في الإثبات ، فقد تطلب تحقق التوازن العادل بين الطرفين تخويل القاضي

---

(1) عبد الوهاب محمد رفعت ، 2005– القضاء الإداري، الكتاب الثاني، طبعة أولى، منشورات الحلبي بيروت، ص 354.

(2) د. عكاشة حمدي ياسين – موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة ، الكتاب الثاني إجراءات الدعوى الإدارية ، منشأة المعارف بالإسكندرية، 238.

الإداري سلطة تكليفها بتقديم ما في حوزتها من مستندات مع التزامها بالاستجابة إلى التكليف حيث يكون مسلكها في هذا الشأن موضوع اعتبار في تنظيم عبء الإثبات ، وبذلك تضفي الصفة الكتابية آثاراً جوهرية على عبء وسائل الإثبات. [1].

ورغم ضآلة أهمية ونطاق الملاحظات والمناقشات الشفهية ، فإن وجودها يعتبر من الوجهة القانونية المجردة ، من حقوق الدفاع المكفولة للأطراف حيث إنها شكلية جوهرية متروكة لإرادتهم وتقديرهم بحيث يترتب على إهدارها بطلان الإجراءات. [2].

---

(1) د. موسى أحمد كمال الدين ص 123 أشار إليه د. حمدي ياسين عكاشة ، بالمرجع السابق.

(2) د أبو العينين محمد ماهر– إجراءات الدعوى الإدارية والدفوع أمام محاكم مجلس الدولة بين قضاء النقض **وقضاء** المحكمة الإدارية العليا ، 2010 الطبعة الثامنة، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص 564 .

الفرع الثالث – البساطة والاقتصاد في النفقات

تمتاز الإجراءات القضائية الإدارية إذا ما قورنت بالإجراءات القضائية المدنية أمام القضاء العادي بأنها تتسم بالبساطة وقلة التكاليف والبعد عن التعقيد، نظراً لأن القاضي الإداري يهيمن على هذه الإجراءات ويوجهها بشكل إيجابي مباشر منذ إيداع صحيفة الدعوى حتى الفصل فيها ، فالقاضي يقتصر على الإجراءات المفيدة في الكشف عن الشرعية ، "مما يجردها من كل ما يراد به التعطيل أو الإطالة أو إرهاق الخصم ، كما أن الإعلان يتم بالطريق الإداري والرسوم القضائية أقل نسبياً .

وبالنسبة لدعوى الإلغاء في فرنسا فإن المشرع قد خصها بميزة إضافية حيث إنه أعفى رافعها من دفع الرسوم القضائية مقدمًا ، وفي إمكان رفعها من غير محامٍ ".[(1)]

وقد أشار القضاء الإداري المصري في أحكامه إلى خصائص الإجراءات الإدارية المتبعة أمامه في هذا الصدد ، ومن ذلك الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا الذي يصف الإجراءات الإدارية بأنها تهدف إلى " التبسيط والسرعة في الإجراءات ، ومنع التعقيد والإطالة والبعد بالمنازعة الإدارية عن لدد الخصومة الفردية وتهيئة الوسائل لتمحيص القضايا تمحيصاً دقيقاً ولتأصيل الأحكام تأصيلاً يربط بين شتاتها ربطاً محكماً بعيداً عن التناقض والتعارض متجهاً نحو الثبات والاستقرار متكيفاً مع مقتضى الخصائص المميزة للمنازعات في القانون الإداري.. ومن حيث إنه إمعاناً من المشرع في تقديره هذه الخصائص المميزة قد استشعر ضرورة التشريع بما تستلزمه الروابط الإدارية من وضع قانون متكامل للإجراءات التي تتسق مع تنظيم القضاء الإداري وهو ما نبه إليه في ختام المادة 3 من القانون فيما تقضي به من الإحالة على قواعد المرافعات في شأن ما لم يرد فيه نص خاص ، وذلك فقط بصفة مؤقتة إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي لمجلس الدولة". [(2)]

وإن اعتماد الإجراءات الإدارية على توجيه القاضي يحول في الغالب دون إطالة أمد المحاكمة ، ودون إرهاق خصم الإدارة بما لا طائل منه ، مما ينجم عنه الطابع المميز

---

(1) الطماوي سليمان، 2007– قضاء الإلغاء، دار الفكر العربي، الطبعة السابعة، القاهرة ، مرجع سابق، ص815

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر بتاريخ 1963/11/23م، مجموعة أبو شادي، ص: 1787أشار إليه د.الطماوي مرجع سابق.

للإجراءات أمام القضاء الإداري وهو السرعة والبعد عن التعقيد ، وذلك في سبيل الوصول إلى الحقيقة وإنهاء المنازعة في أقصر مدة ممكنة[1] .

إن هذه البساطة لا تعني سرعة الإجراءات الإدارية على وجه الدوام ، ذلك أن الإدارة في حالات كثيرة لا تلتزم بالمواعيد المحددة لتقديم ردودها والمستندات المطلوبة لأسباب عديدة تختلف من حالة إلى أخرى .

وفي سبيل معالجة هذا البطء الملحوظ في إجراءات التقاضي الإدارية زود القاضي الإداري في فرنسا بوسيلة فعالة نسبياً هي إمكان توجيه الإنذار إلى الطرف المتقاعس بحيث إذا لزم الصمت حتى فوات ميعاد الإنذار المحدد أمكن اعتباره متنازلاً عن دعواه إذا كان هو المدعي ، أو اعتباره مسلماً بالوقائع إذا كان هو المدعى عليه".[2]

وإن كنا نرى ضرورة أن يحذو القضاء الإداري السوري حذو القضاء الإداري الفرنسي لما في ذلك من فائدة ويسر لإجراءات التقاضي .

---

(1) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية، مرجع سابق ص28.

(2) د. حمدي ياسين عكاشة– موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة ، الكتاب الثاني إجراءات الدعوى الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 239.

الفرع الرابع – الإجراءات الإدارية هي إجراءات سرية

يقصد بالسرية هنا أن الإجراءات تكون سرية لغير الخصوم في الدعوى ، أما بالنسبة للخصوم فإنهم بالطبع يحاطوا علماً بجميع المستندات والوثائق وأوجه الدفاع في الدعوى[1]

بينما تقضي الأصول المدنية أن تكون المحاكمات علنية – نرى أن الأصول الإدارية تقوم على مبدأ سرية المحاكمات ، اللهم إلا في جزء يسير منها .

ويرى مجلس الدولة الفرنسي أن العلنية لا لزوم لها في القضاء الإداري ، ولا محل لها بدون نص صريح .

فلا تطبق العلنية في الأصول الإدارية إلا بالنسبة للمحاكم الإدارية التي أوجدت هذه العلنية من أجلها ، وفي الحدود التي نصت عليها القوانين[2] .

كما وأن هناك حالات قد تعتذر فيها جهة الإدارة عن تقديم أي وثيقة رأى القاضي ضرورة الاطلاع عليها ، بحجة المحافظة على سريتها، فإن للقاضي أن يصر على طلبها، على أن يقدر بعد الاطلاع عليها، ما إذا كانت المصلحة العامة توجب حقيقة بقاءها سرية، وما إذا كان ضمها إلى ملف الدعوى قد يسيء إلى سريتها .

فإذا رأى ذلك ، أمر بإعادتها إلى جهة الإدارة دون أن تضم إلى الملف ، على أن يبين هذه الواقعة إلى خصم جهة الإدارة، بالشكل الذي لا يحرمه من أي فرصة للدفاع عن حقه[3] .

أخيراً نستطيع القول بإيجاز في الخصائص العامة للإجراءات الإدارية ودور القاضي فيها بالكلمات التالية :

إن الإجراءات أمام القضاء المدني ، ملك الخصوم ، وهي ضمان لمساواتهم أمام القانون ، والقاضي خفيرها .

والإجراءات أمام القضاء الجزائي، تتغيا تحقيق العدالة ، وهي ضمان لحريات الناس وكرامتهم ، والقاضي أسيرها .

---

(1) د. الطماوي سليمان محمد ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 815 .

(2) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص129.

(3) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية، مرجع سابق ص27.

أما الإجراءات أمام القضاء الإداري ، فهي وسيلة لإعلان الحقيقية ، وضمان لسيادة القانون ، والقاضي أميرها [1] .

وإن هذا القول لا يعني أن القاضي الإداري يحكم بسلطان لا حد له ولا نهج فيه ، فهو مستبد يفعل ما يحلو له ، ومتمرد لا تهمه نصوص القانون ، إنما يعني بالواقع العملي أن السلطان الذي يتمتع به القاضي الإداري ، دون سواه من القضاة ، سلطان كبير، لا تحده إلا قدرته على إبداع الحلول المناسبة والعادلة التي توفق بين المصلحة العامة والمصالح الفردية ، فإذا ما بلغ حد المبادئ التي استقرت في نفوس الناس عنواناً للحق أو ضماناً للعدالة ، وجب عليه أن يقف دونها.

وأن ((أمارة)) القاضي الإداري في الإجراءات ، هي مظهر سلطانه العظيم في أصول الحكم ، ولا تعني أكثر من حريته في إخضاع ((الإجراءات)) لفن الحكم الأصيل الذي لا يتغيا إلا الوصول إلى تحقيق العدالة التامة وتأمين المصلحة العامة[2].

(1) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية، مرجع سابق ص33.

(2) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية، المرجع السابق ص34.

المبحث الثاني – ميعاد دعوى الإلغاء

يقصد بميعاد رفع دعوى الإلغاء الأجل الذي يتعين إتمام الطعن خلاله ، أو الأجل الذي يحدده القانون لكي ترفع دعوى الإلغاء خلاله ، بحيث يترتب على انقضاء هذا الأجل سقوط الحق في رفع هذه الدعوى ، وتتميز مدة الطعن بالإلغاء بقصرها نسبيًا مقارنة مع المدد المحددة للطعن بالدعاوى الإدارية الأخرى ، مثل دعاوى القضاء الكامل ودعاوى التسوية المتعلقة بالمزايا المادية للموظفين كالمرتبات ، وكذلك دعاوى الطعون الخاصة بالإنتخابات والمنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية [1] ، فميعاد رفع الدعوى هو ميعاد يحدده الشارع لاستعمالها باعتبارها وسيلة قانونية إلى طلب الحماية القضائية للحق ويترتب على عدم مراعاة هذا الميعاد عدم قبول الدعوى[2] .

حيث يعترض المشرع والقضاء بشأن تحديد موعدٍ لرفع دعوى الإلغاء مصالح متعارضة ومتباينة يجب عليهما التوفيق بينها ، فمن جهة ، نرى أن طبيعة وهدف دعوى الإلغاء تبرر عدم ضرورة اشتراط مدة معينة لرفع الدعوى كونها تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية ، فطالما كان القرار الإداري المعيب قائماً يجب أن يبقى الميعاد مفتوحاً للطعن به من أجل التوصل لإلغائه وتنقية النظام القانوني للقرارات المعيبة ، و من جهة أخرى فإن استقرار المراكز القانونية التي ترتبها الإدارة بموجب القرارات الإدارية تنادي بضرورة تحديد فترة معينة يجب خلالها رفع دعوى الإلغاء تحت طائلة سقوطها.

وقد اتبع المشرع في هذا المجال مسلكاً قوامه التوفيق بين هذه المصالح المتعارضة إذ لم يفتح المجال واسعاً ولم يترك الأفراد دون حق في اللجوء للطعن وإنما سمح لهؤلاء فيما إذا رغبوا بالطعن أن يتقدموا بدعوى الإلغاء خلال المدة المحددة من المشرع وهي ستون يوماً، ليس من تاريخ صدور القرار وإنما من تاريخ نشره أو إعلانه، علماً بأن هذا الميعاد يمكن أن يكون عرضة للوقف والقطع ، كما أنه لا يعمل به في بعض الحالات إذا كان للإدارة سلطة مقيدة أو كان قرارها مشوباً بأحد العيوب الجسيمة التي تهوي به إلى درجة الانعدام أي العمل المادي ، وهنا فإن مضي الميعاد دون أن يقوم الطاعن برفع دعوى

---

(1) د. بطيخ رمضان محمد – القضاء الإداري (مبدأ المشروعية–قضاء الإلغاء – التأديب) ، دار النهضة العربية، الطبعة الاولى 1994 ، ص 404

(2) د. الفزايري آمال أحمد: " مواعيد المرافعات "، منشأة المعارف بالاسكندرية، بدون سنة نشر، ص123 .

الإلغاء ينتج عنه تحصين القرار من الإلغاء واعتباره بحكم القرارات الإدارية المشروعة رغم أنه غير ذلك قانوناً .

من ناحية أخرى يلعب الميعاد في دعوى الإلغاء دوراً بارزاً لأنها منازعات يستمد صاحب الشأن حقه فيها من قرار إداري ، فدعوى الإلغاء تنتمي إلى قضاء المشروعية أي مطابقة قرارات الإدارة للقواعد القانونية وتهدف إلى إعدام القرارات الإدارية المخالفة لهذا المبدأ ، فهي الوسيلة الوحيدة بيد المتقاضين لجبر الإدارة على اعتماد مبدأ المشروعية الذي وضع لحماية الأفراد ، ومما لاشك فيه أن ميعاد دعوى الإلغاء يلعب دوراً كبيراً في دفع الأفراد أو إحجامهم عن رفع الدعوى .

فميعاد دعوى الإلغاء يرتب آثاراً إجرائية وموضوعية فهو ميعاد ذو طبيعة خاصة ،كما أن الدفع بانقضاء الميعاد هو دفع متعلق بالنظام العام فلا يملك القضاء أو الخصوم تعديله زيادةً أو نقصاً ويبنى على ذلك أنه يجوز إبداؤه في أي حال تكون عليها الدعوى ولو لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا ، فميعاد دعوى الإلغاء من النظام العام نظراً لأن المشرع أراد حماية القرارات الإدارية وتوفير استقرار المراكز التي ترتبها بسرعة وهذا ما يفسر جعل ميعاد الطعن قصيراً في مدته.

إن عدم تحديد بدء ميعاد الطعن في القرارات الإدارية سيبقي الباب مفتوحاً للطعن في تلك القرارات وبالتالي يؤدي ذلك إلى عدم الاستقرار في المراكز القانونية التي تنشئها القرارات الإدارية ، وبالرغم من أهمية وخطورة هذا الموضوع والحاجة الماسة له ، إلا أنه لم يحظ باهتمام الفقه .

حيث تنبع أهمية ميعاد دعوى الإلغاء من أهمية الدعوى التي يجب أن ترفع خلالها ، فهذا الميعاد محدد لرفع دعوى الإلغاء الموجه ضد القرارات الإدارية المعيبة والتي تخرق فيها الإدارة مبدأ المشروعية الذي كرسه المشرع والقضاء لحماية حقوق وحريات الأفراد .

فدعوى الإلغاء هي دعوى ليس الهدف منها حماية الأفراد فقط وإنما حماية مبدأ المشروعية وحماية الإدارة ومصلحتها في أن تكون أعمالها مطابقة لأحكام القوانين ، لذلك يجب أن يكون الأفراد على معرفة وعلم بالميعاد الذي يجب أن يرفعوا خلاله دعوى الإلغاء وذلك كي لا تضيع من بين أيديهم أهم وأفضل دعوى ابتدعها القضاء لحماية حقوقهم وحرياتهم إذ يترتب على فوات ميعاد الطعن بالإلغاء نتيجة خطيرة هي اكتساب القرارات

الإدارية حصانة نهائية ضد الإلغاء ولو كانت مخالفة للقانون فلا تقبل دعوى الإلغاء التي توجه إليها وترد الدعوى شكلاً وبالتالي حرمان الأفراد من دعوى هامة وفعالة ليس لأن الإدارة لم تعتدِ عليهم ولكن بسبب جهلهم بالميعاد الذي يتوجب عليهم رفع الدعوى خلاله لاسيمّا وأن لهذه الدعوى خصوصية معينة وهي أنها تختلف عن بقية الدعاوي فيما يتعلق بشرط الميعاد.

إن ميعاد دعوى الإلغاء وما يكتنفه من وقف وقطع وما يترتب على ضياعه من نتائج في غاية الخطورة بالنسبة للفرد إذ كثيراً ما لمسنا من أحكام القضاء وقوع الأفراد في فخ انقضاء الميعاد مما يترتب عليه عدم دراسة الدعوى لعدم استيفاءها لأحد الشروط الشكلية وهو شرط الميعاد مما يترتب عليه رد الدعوى شكلاً من القاضي.

إن ميعاد دعوى الإلغاء له أحكام خاصة في القانون المقارن من حيث مدته واحتسابه وتعرضه للوقف والانقطاع والامتداد ، كما أن ثمة قرارات إدارية لا تخضع للميعاد

بناءً على ما تقدم سوف نقسم هذا المبحث إلى أربعة مطالب وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول – تحديد ميعاد دعوى الإلغاء.

المطلب الثاني – حالات انقطاع الميعاد .

المطلب الثالث – حالات وقف الميعاد وامتداده .

المطلب الرابع – القرارات التي يجوز الطعن فيها دون التقيد بالميعاد .

المطلب الأول – تحديد ميعاد دعوى الإلغاء

حدد قانون مجلس الدولة السوري موعداً للطعن بإلغاء القرارات الإدارية ، بمضيه تكتسب حصانة ضد الإلغاء .

إن هذا الموعد هو ستون يوماً من تاريخ نشر القرار أو إعلان صاحب الشأن به ، حيث قضت المادة /22/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام /1959/ على أن: " ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن فيه ، وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئيسية ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يوماً من تاريخ تقديمه ، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً، ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة "

فالحكمة من تحديد ميعاد لرفع دعوى الإلغاء ، بهذا الميعاد القصير حرص مزدوج يهدف إلى عدم ترك أعمال الإدارة عرضة للطعن فيها زمناً طويلاً وفي نفس الوقت توفير عنصر الثبات والاستقرار للمراكز القانونية التي ترتبت للأفراد بناءً على أعمال الإدارة ، وبذلك روعي في تحديد الميعاد خدمة المصلحة العامة والمصلحة الخاصة في آن واحد دون إضرار بالطاعنين "[1]

نستخلص من النص سالف الذكر ، أنه فيما يتعلق بطلبات إلغاء القرارات الإدارية فإن رفع الدعوى ضد القرار الإداري مقيدة بستين يوم من تاريخ نشر القرار الإداري في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن به ، إذاً فالمشرع السوري حدد ميعاداً لرفع دعوى الإلغاء هو ستون يوماً ، وهو نفسه في مصر حسب المادة 24 من قانون مجلس الدولة المصري ، وهو نفسه وفق المادة (7/ثانياً/ز) من

---

(1) عامر فؤاد – ميعاد رفع دعوى الإلغاء، الطبعة الثانية، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2004 ، القاهرة، ص 21 ص 249.

قانون مجلس الشورى العراقي ، وكذلك الحال بالنسبة للقضاء الإداري الإيطالي حسب المادة 36 من القانون الصادر عام 1924 ، أما في القضاء الإداري الألماني فإن ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري هو شهر من تاريخ تبليغ صاحب الشأن بالقرار وذلك بموجب المادة 70 من قانون المحكمة الإدارية [1]، أما في لبنان فقد حدد بشهرين.

في حين أن مدة ميعاد رفع دعوى الإلغاء في النظام القانوني الفرنسي بقيت بدون ميعاد معين تباشر خلاله حتى عام 1806م ، حيث كان يسري على إجراءات رفعها نفس المواعيد الخاصة بدعاوى الحقوق، أي أن مدة الدعوى هي مدة تقادم الحق الذي رفعت للمطالبة به، ثم تدخل المقنن الفرنسي وفرض ميعادًا حدده بثلاثة أشهر لمباشرة دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة وذلك بالمرسوم الصادر في 22 يوليو سنة 1806 م .

ثم تتابعت بعد ذلك التشريعات التي قررت هذا الميعاد ، فأتى النص عليه في المادة 24 من القانون الصادر في 13 أبريل سنة 1900م ، والتي أنقصته من ثلاثة أشهر إلى شهرين، ثم نصت عليه المادة رقم 49 من الأمر بقانون الصادر في13 يوليو سنة 1945 م ثم نص عليه القانون الذي أعاد تنظيم مجلس الدولة الصادر في 1953 م ، وأخيرًا ورد النص عليه في القانون الحالي المطبق الآن وهو المرسوم بقانون الصادر في 11 يناير سنة 1965م والمتعلق بمواعيد الدعاوى القضائية في المسائل الإدارية، إذ تنص المادة الأولى في فقرتها الأولى على أنه " فيما عدا مسائل الأشغال العامة، جميع الدعاوى التي ترفع أمام القضاء الإداري يجب رفعها خلال شهرين من إعلان القرار المطعون فيه أو من نشره " [2] .

أما بالنسبة لدعاوى الإلغاء أمام مجالس الأقاليم فلم تتقيد هذه الدعاوى في رفعها بميعاد معين إلا في حالة وجود نص خاص بذلك، أما فيما عدا هذه الحالة فتقبل الدعوى في أي وقت رفعت فيه ما دام حق المدعي لم يسقط بمضي المدة ، وظل هذا المبدأ معمولاً به أمام مجالس الأقاليم بالرغم من أخذ مجلس الدولة بنظام الميعاد منذ عام 1806م بالنسبة للدعاوى المرفوعة أمامه ، ولم يتغير الوضع حتى تدخل المقنن بالمرسوم الصادر في

---

(1) ياسين علي عثمان،2011- إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي بيروت، لبنان، 448 صفحة ، ص .

(2) د. فودة رأفت ، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء - دراسة مقارنة، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1998م ص55 .

1953م والذي أعاد تنظيم محاكم مجلس الدولة ، والذي جعل من مجالس الأقاليم محاكم إدارية ، وأصبح إجراء الميعاد شاملاً جميع الدعاوى التي ترفع أمام مجلس الدولة [(1)] .

فإذا لم تقدم الدعوى خلال هذا الميعاد سقط الحق في إقامتها وأصبح القرار الإداري محصناً ضد الطعن بالإلغاء ، فهذا الميعاد ميعاد سقوط ، " والسقوط كجزاء إجرائي مترتب على عدم مراعاة الميعاد لرفع الدعوى الإدارية ، هو عدم قبولها بعد انتهاء الميعاد"[(2)].

ومن جهتنا نشيد بالمشرع السوري لتحديده الميعاد القصير لدعوى الإلغاء على أساس عدد الأيام وهو ستين يوماً وليس على أساس الشهور مثل المشرع اللبناني والفرنسي وذلك لما فيه من الدقة والتحديد لأن شهور السنة قابلة للزيادة والنقص ، فتحديد المشرع الفرنسي لميعاد دعوى تجاوز السلطة شهران به نوع من الظلم والإجحاف وعدم المساواة نظراً لعدم المساواة بين شهور السنة في عدد الأيام ، وبناء عليه ميعاد الستين يوماً أفضل وأدق .

لقد استقر القضاء الإداري على اعتبار ميعاد الستين يوماً ميعاد سقوط ، بمعنى أن الحق في الطعن في القرار الإداري لا ينشأ ولا يتم وجوده وتكوينه إلا إذا أودع الطاعن طعنه قلم كتاب المحكمة خلال ميعاد الستين يوماً لا بعد فواته ولا قبله .

ويترتب على فوات ميعاد الطعن سقوط الحق به وبالتالي تكون دعوى الإلغاء بعد الميعاد غير مقبولة شكلاً هذا من جهة ، ومن جهة أخرى نرى أن القضاء الإداري اعتبر الميعاد المحدد من المشرع لرفع دعوى الإلغاء ضد القرارات الإدارية المعيبة هو ميعاداً متعلقاً بالنظام العام بحسبان أن الأمر متعلق باستقرار المراكز القانونية والمعاملات القانونية المترتبة على القرارات الصادرة عن الإدارة ، وإن اعتبار الميعاد متعلقاً بالنظام العام ليس دون فوائد وآثار قانونية بل يرتب المشرع والقضاء عدة نتائج غاية في الأهمية منها:

1- للمحكمة أن تقضي من تلقاء نفسها بعدم قبول الدعوى إذا رفعت بعد فوات ميعاد الستين يوماً حتى ولو لم يدفع الخصوم بذلك.

2- يجوز الدفع بعدم قبول الدعوى في أية مرحلة من مراحل الدعوى.

3- لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة والمراكز القانونية التي ترتبت على القرارات الإدارية النهائية التي فات ميعاد الطعن فيها وبالتالي تتحصن مراكز الأفراد.

---

(1) د. فودة رأفت ، النظام القانوني للميعاد في دعوى الإلغاء ،المرجع السابق ، ص 56 ، 57 .

(2) الطماوي سليمان ، 2007- قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي،الطبعة السابعة ،القاهرة ، ص 521 ص.

4- لا يجوز سحب القرارات الإدارية النهائية بعد فوات ميعاد الطعن فيها وتكتسب حصانة نهائية تعصمها من السحب والإلغاء، إلا أن ثمة استثناءات من المواعيد المقررة للسحب قانوناً وهي من خلق القضاء وتتمثل هذه الاستثناءات أولاً فيما إذا كان القرار المعيب معدوماً أي لحقت به مخالفة جسيمة للقانون تجرده من صفته كتصرف قانوني ، أو صدر من الإدارة نتيجة غش وتدليس ممن صدر لمصلحته هذا القرار ، أو نتيجة تسوية خاطئة أجرتها الإدارة على خلاف القانون، أو متى كان السحب لازماً كحكم قضائي نهائي يقع على الإدارة واجب تنفيذه، أو أن يكون السحب بقوة القانون، وأخيراً فكرة السحب المبينة على الاختصاص المقيد والسلطة التقديرية، فتلك الاستثناءات نجد فيها نقطة توازن بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة للأفراد، وحصن أمان ضد تعسف الإدارة[1].

فالمادة /22/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام /1959/ تنص على أن "ميعاد رفع الدعوى إلى المحكمة فيما يتعلق بطلبات الإلغاء ستون يوماً من تاريخ نشر القرار الإداري المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح أو إعلان صاحب الشأن بها...".

يظهر من النص أن المشرع لم يقم تفرقة مابين نوعية القرارات الإدارية ومابين طريقة العلم بها ، إلا أن القضاء الإداري قرر أن تلحق كل طريقة للعلم بالقرارات بنوعية هذه القرارات، وإن المشرع إذ نص على طريقتي النشر والإعلان لم يقصد أن تحل إحداهما محل الأخرى بحيث يجري ميعاد الطعن من أيهما بالنسبة لأي قرار كان فردياً أم عاماً وإنما قصد أن تلحق كل طريقة للعلم بنوعية القرار الإداري وبناء عليه فإننا نميز بين حالتين :

1- في القرارات التنظيمية العامة التي لا تخص فرداً بذاته وإنما الخطاب فيها موجه إلى الكافة والعلم بمثل هذه القرارات بحكم طبائع الأشياء لا يتأتى إلا افتراضاً عن طريق النشر ومن ثم يجري ميعاد الطعن فيها من تاريخ نشرها.

---

(1) درويش حسني عبد الحميد، 2008 ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء،الطبعة الثانية، دار أبو المجد الحديثة، القاهرة، ص613، ص 385.

2– أما القرارات الفردية فإن الوسيلة الطبيعية لإعلان صاحب الشأن بها هو تبليغها إليه ومن ثم فإنه يجري ميعاد الطعن فيها من تاريخ تبليغها ولو كانت هذه القرارات مما يجب نشرها حتى تنفذ قانوناً. (1)

وقد اشترطت المحكمة الإدارية العليا المصرية في العلم عن طريق هذه النشرات :

1ً– أن تكون النشرات دورية منتظمة انتظاماً تاماً ولا يتوقف صدورها على قرارات تتطلب النشر ، بمعنى أن تصدر في موعدها حتى ولو لم تتضمن غير بيان " أنه لم يصدر شيء لينشر في المدة الماضية فإذا لم تكن النشرة منتظمة بأن تبين أن أحد أعدادها لم يرسل للكاتب والأقلام للتوزيع فلا يحتج بها للعلم بما نشر فيها .

2ً– أن يؤدي النشر فيها إلى توافر شروط العلم السابق ذكرها بجميع عناصر القرار المطعون فيه بنشر فحواه نشراً مؤدياً لذلك وبجميع العناصر المعينة للمركز القانوني الذي أنشأه.

3ً– أن يعلن ذو الشأن بالنشرة المذكورة أو يثبت وضعها فعلا تحت نظره بالطريقة التي تمكنه من ذلك ، وهذا يتم عادة بتوزيعها بكشوف يوقع عليها الموظفون أو بإخطارهم فردياً لاستلامها وهكذا الشرط قد يكون عسيراً في الوزارات والمصالح الكبرى(2) .

إذا رفعت دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة ترتب على ذلك قطع الميعاد ، ويظل هذا الأثر قائماً حتى صدور الحكم بعدم الاختصاص ، فيبدأ من هذا التاريخ ميعاد طعن جديد للمدعي مقداره ستون يوماً تبدأ من تاريخ صدور الحكم بعدم الاختصاص(3) .

إن المشرع لم ينص إلا على حالتين للعلم بالقرارات الإدارية الصادرة عن الإدارة العامة ، لكن القضاء الإداري أضاف حالة أخرى وهي حالة العلم اليقيني وذلك فيما إذا تأكد القاضي الإداري من أن صاحب الشأن علم بالقرار الإداري بصورة يقينية من ظروف وملابسات الدعوى .

---

(1) عامر فؤاد – ميعاد رفع دعوى الإلغاء، مرجع سابق ، ص 97.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 2 ديسمبر سنة 1962 مجموعة العشر سنوات رقم دعوى 204.

(3) د. العطار فؤاد : القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص554 .

وقد استقر إجتهاد القضاء الإداري السوري على أن : ثبوت العلم اليقيني بالقرار الإداري يصلح منطلقاً لميعاد الطعن فيه بالإلغاء[1] ، وعليه فإن العلم الذي يبدأ منه ميعاد رفع دعوى الإلغاء يشترط فيه ([2]) :

1- أن يكون يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً ومن ثم فلا عبرة بالعلم الظني والافتراضي المبني على عبارة مجملة خالية من أي بيان ، والمقصود بالعلم اليقيني بحسب تكييف المحكمة له واقتناعها بحصوله لا بحسب رأي الإدارة فيه[3] .

فالعلم اليقيني هو العلم الفعلي بالقرار من جانب صاحب الشأن بما يغني عن العلم بالأسلوب الرسمي الذي يحدده القانون ويؤدي هذا العلم الفعلي إلى بدء سريان ميعاد دعوى الإلغاء[4] .

2- أن يكون شاملاً لجميع عناصر القرار : بما يمكن صاحب الشأن من تحديد مركزه القانوني بالنسبة لهذا القرار ويستطيع أن يحدد على مقتضى ذلك طريقه في الطعن فيه ، وعناصر القرار الإداري كما هو معروف ثلاثة : الإدارة والمحل والسبب .

3- أن يكون العلم شاملاً لجميع عناصر المركز القانوني الجديد للمدعي وهو فرع على معرفة محل القرار .

4- أن يسمح العلم بتحديد طريق الطعن[5]: فيجب أن يبين العلم اليقيني طبيعة تصرف الإدارة فإن لم يتبين أنه قرار إداري لم يؤاخذ المدعي على تفويت ميعاد الطعن فيه .

وبالرغم من أن مجلس الدولة الفرنسي هو من قام بوضع نظرية العلم اليقيني وطبقها في فترة ما ، إلا أنه سرعان ما هجرها في أحكامه اللاحقة ، وقال ان العلم اليقيني الذي لا يستند إلى النشر والإعلان لا يؤدي إلى سريان موعد الطعن[6] .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار 19 في الطعن 39 لسنة 1966 الهيئة من المستشارين السادة: الغزي والخطيب والخاني .

(2) علي صافي أحمد قاسم – الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية، مرجع سابق ، ص 335 ومابعد .

(3) د. صادق سمير ، ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، دارالفكر العربي ، القاهرة ، بدون سنة نشر، ص139 .

(4) د. عبد اللطيف محمد محمد ، قانون القضاء الإداري ، المرجع السابق، ص131 .

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 234 لسنة 9 جلسة 1966/11/20 .

(1) د. الجرف طعيمة ، رقابة القضاء لأعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، القاهرة، 1993، ص206–207 .

وهكذا نجد أن مجلس الدولة الفرنسي لا يأخذ الآن بالعلم اليقيني وسيلة لتبليغ القرار الإداري ، إلا أن القضاء الإداري المصري أخذ به في العديد من أحكامه إلا أنه يقتصر على حالتين هما[1] :

حالة إقرار الطاعن صراحة أو ضمناً .

حالة تنفيذ القرار الإداري .

كما أن الفقه يلاحظ في بعض الأحكام للمحكمة الإدارية العليا المصرية ، أن المحكمة المذكورة تحاول أن تهدم نظرية العلم اليقيني وتفتح الباب على مصراعيه للأخذ بالظنون والاقتراحات[2].

وتكمن الحكمة في إضافة القضاء الإداري لهذه الوسيلة في أن الغاية من النشر والإعلان هي العلم بالقرارات الإدارية فإذا تحققت هذه الغاية بوسيلة أخرى فليس هناك ما يمنع من سريان الميعاد.

أما مسلك المشرع العراقي بشأن بدء ميعاد الطعن أمام محكمة القضاء الإداري في قانون مجلس شورى الدولة رقم /106/ لسنة 1989 المعدل ، فقد سلك اتجاهاً مغايراً للاتجاه المتبع في القانون المقارن ، لأنه لم يحدد مدة معينة من تاريخ نشر القرار الإداري أو إعلانه أو العلم اليقين به لكي يتم خلالها الطعن في هذا القرار[3].

وإنما حدد سريان ميعاد إقامة دعوى الإلغاء من تاريخ تبلغ الطاعن برفض تظلمه أو من تاريخ انتهاء مدة ثلاثين يوماً على تقديمه[4] من دون أن يلزم المشرع بتقديم التظلم خلال مدة محددة[5] .

أما في لبنان فقد عدد المشرع طرائق العلم بشكل أكثر دقة فهي الثلاث التالية ومن تاريخها يبدا سريان الميعاد :

---

(2) د. سامي جمال الدين، الدعاوي الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، الطبعة الثانية، 2003، ص143-144

(3) د. فؤاد أحمد عامر، ميعاد دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص80-81 .

(4) د. جواد محمد علي ، القضاء الإداري، الجامعة المستنصرية، بغداد، بدون سنة نشر، ص61 .

(1) د. مهدي غازي فيصل ، النظام القانوني لمدد الطعن أمام القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، مجلة دراسات قانونية، العدد الأول، السنة الثانية 2000 (ص70-88)

(2) النعيمي أبو بكر أحمد عثمان ، حدود سلطات القضاء الإداري في دعوى الإلغاء، دراسة مقارنة، رسالة ماجستير مقدمة إلى كلية القانون، بجامعة الموصل، 2009.

1. نشر القرار المطعون فيه .
2. التبليغ ، كلما كان من الواجب إبلاغ القرار إلى صاحب العلاقة .
3. التنفيذ [1].

أما فيما يخص مواعيد المسافة ، فقد استقر القضاء الإداري في مصر على الأخذ بقواعد حساب مواعيد المسافة المقررة في قانون المرافعات وذلك بالنسبة للدعاوي التي ترفع أمامه ، أما في لبنان فقد نص المشرع على قبولها بصراحة المادة 59 من قانون مجلس الشورى اللبناني .

كما أخذ مجلس الدولة الفرنسي بمواعيد المسافة وذلك في القانون المنظم لمجلس الدولة الصادر في 31 تموز سنة 1946 الذي كان بموجبه يضيف إلى ميعاد الطعن بالإلغاء ميعاد مسافة في الأحوال التي يجيز فيها القانون للطاعن أن يودع طعنه في مقر المحافظة أو مقر المحكمة الإدارية الموجودة فيها .

إذ إنه في مثل هذه الأحوال غير ملزم بإيداع عريضة الدعوى في سكرتارية مجلس الدولة الموجود في باريس[2].

لكن القضاء الإداري السوري لم يعط ميعاد مسافة ، إذ استقر الاجتهاد على القول أنه " لا وجه للاحتجاج بمهلة المسافة توصلاً لقبول الطعن لأن اجتهاد القضاء الإداري في مجلس الدولة في القطر السوري قد استقر على التمسك بالمواعيد المحددة في المادة (22) من قانونه دون أن تضاف إليها مهل المسافات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات " .[3]

---

(3) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية، مرجع سابق، ص135 .

(4) ياسين علي عثمان ،2011–إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي بيروت، لبنان، 448 صفحة ، ص140 .

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار 14طعن 219 لعام 1973– مجموعة المبادئ القانونية لعام 1973 ص182.

المطلب الثاني– حالات إنقطاع الميعاد

نصت المادة 22 من قانون مجلس الدولة السوري في فقرتها الثانية على ما يلي :

" ....وينقطع سريان هذا الميعاد بالتظلم إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئاسية ويجب أن يبت في التظلم قبل مضي ستين يومًا من تاريخ تقديمه ، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسببًا ، ويعتبر مضي ستين يومًا على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يومًا من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة "

فالبين من النص أن المشرع قد نص على حالة واحدة لقطع سريان الميعاد وهي حالة التظلم الإداري إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية .

لكن القضاء الإداري أضاف بناء على دوره الإنشائي حالات أخرى رتب عليها قطع الميعاد وذلك قياساً على حالة التظلم الإداري ، بحيث إذا قامت حالة من هذه الحالات فإن الميعاد ينقطع وتبدأ مدة أخرى بالسريان بعد زوال سبب القطع ، وهي طلب الإعفاء من الرسوم القضائية وحالة رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة و كذلك اعتراض جهة إدارية أخرى .

لذلك سنقسم الدراسة في هذا المطلب على النحو التالي :

- الفرع الأول : انقطاع الميعاد بالتظلم .
- الفرع الثاني : طلب الإعفاء من الرسوم القضائية.
- الفرع الثالث : رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة.
- الفرع الرابع : اعتراض جهة إدارية أخرى.

الفرع الأول – انقطاع الميعاد بالتظلم

نتناول انقطاع الميعاد بالتظلم من خلال التعرف على طبيعة التظلم الإداري وشروطه والحكمة منه ثم نبحث أنواع التظلم وشروطه ومزاياه وشكله ، والحالات التي لا يجدي فيها التظلم ، ثم نتعرف أخيراً على ميعاد رفع دعوى الإلغاء بعد تقديم التظلم :

أولاً– طبيعة التظلم الإداري :

التظلم الإداري هو طلب يتقدم به صاحب الشأن إلى الإدارة لإعادة النظر في القرار الإداري قبل اللجوء إلى القضاء الإداري ورفع دعوى الإلغاء .

فهو عريضة يقدمها الفرد المواطن إلى الادارة يشرح فيها حاله طالباً منها رفع ظلامة واقعة به والتصرف طبقاً لأحكام القانون[1] .

ولصاحب الشأن ألا يتقدم بهذا الطلب ويلجأ مباشرة إلى القضاء الإداري ما لم يقرر المشرع عكس ذلك في بعض الحالات كما في حالة الطعون المتعلقة بالوظيفة العامة إذ يتوجب عليه عندئذ تقديم التظلم قبل رفع دعوى الإلغاء .

فقد نصت المادة 28 من القانون رقم 50 لعام 2004 على أنه يحق للعامل الاعتراض على عدم ترفيعه أمام لجنة مركزية تشكل للبت في الاعتراضات خلال مهلة ثلاثين يوماً من تاريخ إحالة الاعتراضات إليها وتكون قراراتها معللة وغير قابلة لأي اعتراض أمام أي مرجع إداري آخر وتقبل هذه القرارات الطعن أمام القضاء الإداري.

فالأصل في هذا التظلم أنه اختياري لصاحب الشأن أن يرفعه قبل الدعوى أم لا، غير أن المشرع قد استلزم في حالات معينة ضرورة رفع التظلم إلى الإدارة قبل رفع دعوى الإلغاء وهو ما يطلق عليه التظلم الوجوبي المنصوص عليه في قانون مجلس الدولة ، فإذا قدم الطلب في الميعاد المقرر في المادة (22) وهو الستين يوماً ، فإنه بذلك يكون قد قطع سريان الميعاد المقرر للطعن بالإلغاء تحقيقاً للفائدة من التظلم.

تكمن الحكمة من التظلم في الرغبة من تقليل عدد القضايا الإدارية الواردة وتحقيق العدالة الإدارية بأقصر الطرق وأيسر السبل للناس وذلك بإنهاء المنازعة في مرحلتها الأولى

---

(1) د. الخاني عبد الإله – القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد3، القضايا الإدارية، ص202 .

إن رأت الإدارة أن المتظلم محق في تظلمه فإن رفضته أو لم تبت فيه خلال الميعاد المقرر فله أن يلجأ إلى طريق التقاضي"[1].

يعتبر التظلم الإداري ذا أهمية خاصة بالنسبة لسريان ميعاد الطعن بالإلغاء ، لما لذلك الإجراء من أثر قاطع للميعاد وامتداد له ، لأنه بتقديم التظلم الإداري إلى الجهة الإدارية مُصدرة القرار و يطلق عليه تظلم ولائي، أو الجهة الرئاسية لها و يطلق عليه تظلم رئاسي ، يبدأ ميعاد جديد للطعن بالإلغاء، وذلك كأثر لتقديم ذلك التظلم الإداري[2].

وتبدو أهمية التظلم الإداري في الدول التي تأخذ بنظام التظلم الإداري مثل فرنسا وسوريا ومصر .

أما في إنجلترا فالوضع جد مختلف ، حيث إنه من القواعد المستقرة في القانون الإنجليزي أن القرار الإداري غير المشروع يكون قابلاً للطعن بالإلغاء أمام محاكم القانون بمجرد اتخاذه، أو حتى الإنذار باتخاذه .

وعلى هذا الأساس لا يوجد هناك إلزام قانوني أو حاجة إلى اللجوء إلى أي إجراء أو طريق من طرق التظلم الإداري يتعين على صاحب الشأن أن يسلكه بشأن منازعة القرار الإداري الذي أصدرته الإدارة أو تعقد العزم على اتخاذه قبل اللجوء إلى محكمة القانون، وحتى وجود حق الاستئناف لا يحول دون اللجوء إلى المحكمة لطلب إعادة النظر في القرار الإداري والفصل في مشروعية القرار[3] .

و في دولة الإمارات العربية المتحدة فإن الفقه يرى أن نظام التظلم الإداري متاح للأفراد بغير حاجة إلى نص خاص يقرره ، حيث أكد وجوده الدستور الاتحادي فقد نص في المادة 41 منه على حق الشكوى لمختلف الجهات بما فيها الجهات القضائية[4] .

---

(1) **زين الدين** بلال، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، دارا لفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية 2010، ص 329.

(2) د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص 421 .

(3) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص 210 .

(4) د . الحلو ماجد راغب ، تأملات في المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة، مرجع سابق، ص 31 .

أما في الجزائر فإن دعوى الإلغاء لا تقبل أمام القضاء الجزائري المختص ما لم يسبقها تظلم إداري يقدمه الطاعن إلى الجهة الإدارية الرئاسية التي تعلو الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فيقدم التظلم إلى الجهة التي أصدرت القرار .

وفي هذا الصدد تنص المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية على أنه " لا تكون الطعون بالبطلان مقبولة ما لم يسبقها الطعن الإداري التدريجي الذي يرفع أمام السلطة الإدارية التي تعلو مباشرة الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه " .

وبناءً على هذا النص قررت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في حكمها الصادر في 26 / 6 / 1982م بأنه " .... ليكون الطعن الإداري مقبولاً يجب أن يوافق مقتضيات المادة 275 من قانون الإجراءات المدنية القاضية برفع الطعن الإداري التدريجي أمام السلطة الإدارية التي تعلو الجهة التي أصدرت القرار فإن لم توجد فأمام من أصدر القرار نفسه وتكون باطلة كل الطعون التي لا تراعى فيها هذه المقتضيات " [1] .

أما قانون محكمة العدل العليا الأردني[2] ونظام مجلس شورى الدولة اللبناني فلم ينصا أصلاً على التظلم الإداري الوجوبي شرطاً إجرائياً لقبول الدعوى الإدارية .

هذا بخلاف التشريع العراقي الذي ألزم إجراء التظلم الوجوبي في القرارات الإدارية قبل الطعن فيها أمام محكمة القضاء الإداري العراقي.

وبذلك جعل المشرع العراقي من التظلم الوجوبي شرطاً إجرائياً لقبول دعوى الإلغاء أمام المحكمة حيث تنص المادة (7/ثانياً/و) من قانون مجلس شورى الدولة العراقي رقم 106 لسنة 1989 المعدل على ما يلي (يشترط قبل تقديم الطعن إلى محكمة القضاء الإداري أن يتظلم صاحب الطعن لدى الجهة الإدارية المختصة) .

وكذلك يعتبر المشرع الألماني من أبرز المشرعين الذين يفرضون إلتزاماً عاماً بالتظلم الوجوبي قبل اللجوء إلى القضاء الإداري .

---

(1) د. عيسى رياض ، دعوى الإلغاء في الجزائر – دراسة مقارنة ، مجلة الحقوق ، السنة الثالثة عشرة ، العدد الرابع ، الكويت، ديسمبر 1989م ، ص 41 ، 42 .

(2) د. عبد اللطيف محمد محمد ، قانون القضاء الإداري، الكتاب الثاني ، مرجع سابق ، ص167.

وذلك بموجب قانون المحكمة الإدارية الصادر في 21 يناير 1960 المعدل ، في الفصل الثامن بعنوان ((الإجراءات الخاصة بالتظلم الوجوبي والطعن القضائي)) وحسب المادة (69) منه ، تبدأ الإجراءات بتقديم التظلم الإداري .

وقد ألزم القانون المذكور التظلم الإداري السابق قبل رفع أي دعوى يكون موضوعها إلغاء قرار إداري سواء كان إيجابياً أم سلبياً ، إلا أنه لا يستوجب هذا الإجراء في الدعاوي التي يكون موضوعها إلغاء قرارات حكمية أو تقرير انعدام قرار إداري ، أو وجود مركز قانوني متنازع عليه ، أو الأمر بعمل شيء أو عدم القيام بعمل ما.

هذا وقد استقر اجتهاد القضاء الاداري السوري على أنه في حال تقديم أكثر من تظلم فإن العبرة في حساب ميعاد رفع دعوى الإلغاء إنما هي للتظلم الأول ، وإن الدعوى التي تستهدف الطعن بقرار اعتبار العامل بحكم المستقيل تعتبر من دعاوى الإلغاء التي حدد قانون مجلس الدولة في المادة /22/ منه لإقامتها مدة /60/ يوماً من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه أو ثبوت العلم اليقيني به [1] .

إن ما يساعدنا بشكل أكبر على فهم الحكمة من ضرورة الالتجاء إلى التظلم أنه لا يمكن أن ينسب للإدارة تعمدها مخالفة القانون في القرار المتظلم منه .

ومن ثم فإن هذا التظلم يفتح السبيل أمامها للتعرف على خطئها ومن ثم القيام بسحبه أو تعديله بما يجعله مطابقاً لمبدأ المشروعية فيما إذا كان التظلم مقدماً إلى السلطة التي أصدرته على فرض أن السلطة مصدرة القرار قد تعنتت في موقفها تجاه التظلم ، فإنه يمكن أن يقدم التظلم إلى الجهة الرئاسية لمصدرة القرار التي تملك من السلطات ما يمكنها من سحب القرار الإداري أو تعديله بما يجعله موافقاً لمبدأ المشروعية والملاءَمة وبالتالي تنتفي المصلحة في رفع دعوى الإلغاء. ( )

بناء على ما تقدم فإنه يشترط في التظلم الإداري القاطع للميعاد عدة شروط :

1. أن يكون التظلم الإداري واضحًا في معناه ، ومحددًا للقرار المطلوب التظلم منه ، وقاطعًا في تحديد الهدف من رفع هذا التظلم ، وذلك سواءً بسحب هذا القرار أو بإلغائه

---

(1) قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم /601/ في الطعن /1459/ لسنة 1993 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والميداني والفواخيري.

أو بتعديله ، حيث يجب تقديم التظلم إلى الجهة الإدارية المصدرة للقرار ، أو الجهة الرئاسية لها بصفة أساسية .

2. أن يتم تقديم التظلم من ذوى الشأن خلال الميعاد القانوني للطعن بالإلغاء ، فإذا قدم قبل بداية الميعاد ، كأن يقدم ضد قرار لم يصدر بعد ، أو كان القرار غير نهائي ، أو ضد قرار إداري نهائي لم يتم نشره أو إعلانه إلى صاحب الشأن ، أو العلم به علمًا يقينيًا أو ضد عمل من الأعمال الإدارية التي لا تعتبر قرارًا إداريًا أو إذا تم تقديم التظلم بعد فوات الميعاد ، ففي الحالات السابقة لا ينتج التظلم المقدم للإدارة أثره القاطع للميعاد .

3. أن تكون هناك فائدة من تقديم التظلم الإداري ، فإذا لم يكن تقديم التظلم مجديًا من الناحية القانونية أو الواقعية ، بحيث لا توجد هناك إمكانية للجهة الإدارية مصدرة القرار أن تسحب هذا القرار أو أن تعدله ، فإذا بينت الإدارة عدم الاستجابة لأي تظلم فإن التظلم في هذه الحالة لا يكون مجديًا ، بل وليس له أي أثر في قطع الميعاد ، ومن الأمثلة للقرارات التي لا يفيد التظلم منها القرارات الصادرة من مجالس التأديب ، حيث تنتهي ولاية الهيئة التأديبية بصدور القرار منها [1] .

وقد استقر الاجتهاد السوري على أن دور القضاء الإداري في وزنه للقرارات الإدارية ينبغي أن يقف عند حد المشروعية أو عدمها في نطاق الرقابة القانونية ، فلا يجاوزها إلى وزن مناسبات القرار وغير ذلك مما يدخل في نطاق الملاءمة التقديرية التي تملكها الإدارة بغير معقب عليها ، فليس له أن يحل محل الإدارة فيما هو متروك لتقديرها و ليس له أن يوجه أمراً إلى الإدارة للقيام بإجراء معين أو يقوم مقامها في اتخاذ هذا الإجراء[2] .

فسلطات الإدارة أثناء نظرها بالتظلم الإداري أوسع من سلطات القاضي الإداري ذلك أن الإدارة تملك رقابة القرار من ناحية المشروعية والملائمة ، بينما تنحصر سلطة القاضي الإداري في المشروعية دون الملاءَمة أي يمكن أن نصل عن طريق التظلم إلى نتائج لا يمكن التوصل إليها عن طريق التقاضي نظرا" لأن سلطات الإدارة أوسع من سلطات القاضي.

---

(1) د. بسيوني عبد الله عبد الغني، القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص 101 . 106 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم 19 في القضية رقم 15 لسنة 1966 الهيئة من القضاة السادة: العجلاني والجبان وحداد .

ثانياً- أنواع التظلم :

ينقسم التظلم الإداري من حيث طبيعته أو الأثر المترتب عليه ، كما أنه ينقسم أيضاً من حيث الجهة التي يقدم إليها .

1- التظلم الإداري من حيث طبيعته: ينقسم إلى نوعين **هما :**

التظلم الاختياري وهو الذي يلجأ إليه صاحب الشأن دون أن يكون ملزماً بذلك قانوناً وذلك كي تراجع الجهة الإدارية موقفها وترجع عن قرارها الخاطئ فيتجنب بذلك اللجوء إلى القضاء بما فيه من مشقة وطول للإجراءات ومصاريف كبيرة.

والتظلم الوجوبي وهو الذي يشترط القانون رفعه قبل رفع دعوى الإلغاء إلى المحكمة المختصة وإلا كانت الدعوى غير مقبولة شكلاً لعدم سبقه التظلم من القرار الإداري المطعون فيه ، والتظلم الوجوبي مقصور فقط على الموظفين الخاضعين لقانون الموظفين الأساسي رقم 135 لعام 1945 ولا يسري على الأفراد بصفة عامة ولا على العاملين الخاضعين للقانون رقم 50 لعام 2004 ، فقد نصت المادة 72 منه على تطبيق أحكام القانون رقم / 7 / تاريخ /1990/2/25/ على فئات العاملين الخاضعين لأحكام هذا القانون ، وقد قررت المواد 35و36 من القانون رقم /7/ إعفاء جميع الدعاوي من تقديم أي تظلم إداري مسبق بشأنها وإعفاء كافة الدعاوي من جميع الرسوم والتأمينات والكفالات القضائية ومن توكيل محام .

إن التظلم الوجوبي هو الذي يفرض المشرع على المتضرر من القرار أو الإجراء الإداري تقديمه إلى جهة الإدارة قبل إقامة دعواه كإجراء شكلي جوهري ينبغي مراعاة اتخاذه قبل ولوج طريق الدعوى القضائية ويترتب على عدم تقديمه قبل إقامة الدعوى وجوب الحكم بعدم قبولها شكلاً لعدم سبقه بالتظلم إلى الجهة الإدارية التي حددها القانون.

أما التظلم الجوازي أو الاختياري هو الذي ترك المشرع لذوي الشأن تقدير مدى تحقيق هذا التظلم لغايته من الطعن على قرار إداري قبل إقامة دعواه أمام المحكمة المختصة بمجلس الدولة وهذا النوع من التظلمات مرده ومرجعه إلى تقدير المتظلم حيث يتقدم به اختياراً إلى الجهة الإدارية المختصة إذا ما قرر أن يلجأ إليه قبل ولوج سبيل الدعوى القضائية أي إذا وجد أن له مصلحة تحقق غاياته من تعديل أو إلغاء القرار الإداري

بواسطة هذا الأسلوب من التظلم الاختياري لمصدر القرار أو إلى السلطة الرئاسية المختصة قبل انقضاء مواعيد الطعن القضائي بالإلغاء في ذات القرار المتظلم فيه.

إن هذا التظلم الاختياري يرتب قانوناً ذات أثر التظلم الوجوبي فيما يتعلق بقطع الميعاد المحدد قانوناً لإقامة الدعوى القضائية إلا أن هذا التظلم الاختياري لا يترتب على عدم تقديمه عدم قبول الدعوى القضائية ومعنى ذلك أن كلاً من التظلم الوجوبي والتظلم الاختياري يشترك مع الآخر في الأثر الإيجابي المترتب في قطع الميعاد المقرر لرفع الدعوى ولكنهما لا يشتركان في الأثر السلبي أي ترتيب عدم قبول الدعوى على عدم تقديم التظلم ذلك أن الأثر السلبي المشار إليه إنما يترتب على عدم تقديم التظلم الوجوبي دون عدم تقديم التظلم الجوازي أو الاختياري.

2- التظلم الإداري من حيث الجهة التي يقدم إليها :

ينقسم إلى تظلم ولائي وتظلم رئاسي:

النوع الأول- التظلم الولائي ويقدم هذا النوع من التظلم إلى نفس الموظف الذي صدر عنه القرار أو اتخذ التصرف المخالف للقانون ، حيث يطلب منه ذوي الشأن أن يعيد النظر في قراره ، إما بسحبه أو تعديله بعد أن يحدد له المتظلم وجه الخطأ الذي ارتكبه.

النوع الثاني- التظلم الرئاسي بموجب هذا النوع من التظلم يقدم المتظلم طلبه إلى الجهة الرئاسية لمصدر القرار لغرض بسط رقابتها إزاء مرؤوسها بغية تدقيق القرار وإعادة النظرفيه.

والجدير بالملاحظة أن المشرع السوري وفي نص المادة (22) من قانون مجلس الدولة رقم 55 لعام 1959 قد خيّر المتظلم بين اللجوء إلى التظلم الولائي أو الرئاسي.

وإن التظلم للجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو للجهة الرئاسية ليس له شكل مخصوص في القانون فقد يحصل بعريضة يقدمها صاحب الشأن كما يمكن حصوله بإنذار على يد محضر يبين فيه المنذر غرضه بوضوح ويطلب فيه تصحيح الوضع القانوني الخاطئ الذي ترتب على القرار المطعون فيه ، " فلا يشترط في التظلم صيغة خاصة أو اتباع أوضاع معينة يترتب على مخالفتها البطلان ، ولا يلزم أن يحدد ذو الشأن في تظلمه وجه العيب في القرار أو أن يكون النعي على القرار بوجه من الأوجه المشترطة للطعن

بالإلغاء" [1]

كما أنه ليس لزاماً على المتظلم أن يقيم تظلمه وفق الأسس القانونية التي يقدمها في دعوى الإلغاء وإنما يكفي في التظلم أن يستند إلى عبارات العدالة أو الملاءمة ويتم أثره في هذه الحالة ، ولا يشترط أن يتضمن التظلم تاريخ ورقم القرار المتظلم منه وإنما يكفي أن يشير المتظلم إلى القرار إشارة توضح معالمه وتنبئ عن علم المتظلم بمحتوياته علماً يقينياً شاملاً يمكن أن يكون من أثره جريان ميعاد الطعن في حقه[2].

ثالثاً – مزايا الالتجاء إلى طريق التظلم الإداري قبل اللجوء إلى القضاء:

لئن كان البعض ينتقد التظلم الإداري ويراه إجراءً شكلياً لا طائل منه وأنه مضيعة للوقت، وأن "التظلم الوجوبي إجراء مستهجن ويجب أن يتجه القضاء إلى التخفيف منه"[3].

إلا أن الحصول على الحق دون دعوى قضائية يتمتع بمزايا لا تنكر فهو أقل كلفة إذ يوفر على صاحب الشأن مصاريف التقاضي وهي كثيرة قد ينوء بها وهو أكثر سرعة لما يكتنف المخاصمة القضائية من إجراءات سواء أثناء تحضير الدعوى أو أثناء نظرها وهو يحفظ العلاقة بين صاحب الشأن (لاسيما إذا كان موظفاً) والجهة الإدارية مصدرة القرار من حساسيات تنتج عن الطعن القضائي وأخيراً فإن إنصاف الإدارة للمواطنين والموظفين يحفظ وقت القاضي ويخفف العبء عنه ومن هنا كان ما قرره المشرع من أن تظلم صاحب الشأن إلى مصدر القرار أو رئيسه طالباً سحبه قاطعاً لميعاد الطعن بالإلغاء وذلك تشجيعاً للأفراد على طلب النصفة من الإدارة قبل الالتجاء إلى القاضي[4].

نحن من جانبنا نقول إن اشتراط المشرع تقديم تظلم قبل رفع بعض دعاوى الإلغاء فيه ظلم كبير لأن الحكمة من التظلم قائمة على الاحتمال والافتراض إذا رأت الإدارة أن

---

(1) **صادق** سمير، 1969 – ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى،القاهرة، ص 158 وما بعدها، ص 363.

(2) **درويش** حسني عبد الحميد ، 2008 ، نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء ،الطبعة الثانية ، دار أبو المجد الحديثة، القاهرة، ص613، ص 385.

(3) **وصفي** مصطفي كمال،1978 – أصول إجراءات القضاء الإداري، الطبعة الثانية، مطبعة الأمانة،1988/1987. ص 169.

(4) **حسن** عبد الفتاح،1978– القضاء الإداري، الجزء الأول، قضاء الإلغاء،مكتبة الجلاء الجديدة، ص 242، 243.

المتظلم على حق في تظلمه فمنع الالتجاء إلى القضاء قائم على مجرد احتمال وافتراض قد لا يتحقق ، لذلك فإننا لا نجد مبرراً لوجوب تقديم التظلم لأنه سيشكل عقبة أمام الالتجاء إلى القضاء وحق التقاضي كفله الدستور ،كما أن الحكمة من التظلم يمكن أن تتحقق في التظلم الاختياري .

كما يجب على المشرع أن يلزم الإدارة بإعلان أصحاب الشأن بالقرارات التي يجب التظلم منها بميعاد التظلم حتى تجنبهم المخاطر التي يمكن أن تترتب على عدم التقدم بالتظلم قبل الالتجاء إلى القضاء.

رابعاً – الحالات التي لا يجدي فيها التظلم:

إذا كانت القاعدة أنه يجب التظلم من القرار الإداري في حالات محددة قبل اللجوء إلى القضاء حتى تكون الدعوى مقبولة شكلاً ويمكن التظلم من القرارات الإدارية بشكل عام ، إلا أنه في بعض الحالات لا يجدي فيها التظلم وتكون الدعوى مقبولة شكلاً إذا رفعت مباشرةً إلى المحكمة دون تقديم التظلم وفيما يلي نذكر بعض الأمثلة :

1- إن المشرع عندما أوجب – في قانون مجلس الدولة – التظلم من بعض القرارات قبل الطعن فيها قضائياً فإنه بذلك يكون قد أباح للإدارة سحب هذه القرارات لأنه لو منعت الإدارة من السحب فإن التظلم إليها لا يكون له مبرر ولا قيمة له.

2- التظلم الوجوبي في القرارات المنعدمة : اشترط المشرع التظلم من قرار الفصل قبل رفع الدعوى وهذا الشرط لا ينطبق إلا إذا توافر في القرار المطعون فيه وصف القرار الإداري والقرار المنعدم لا يعتبر قراراً إدارياً بل عمل مادي ويترتب على ذلك عدم اشتراط التظلم من قرار الفصل متى كان منعدماً ذلك لأنه يتأبى على الذوق القضائي السليم أن يعفي الطعن من مثل هذا القرار من شرط الميعاد دون إعفائه من شرط سابق عليه وهو التظلم وحيث أن كلا الشرطين (التظلم والميعاد) يجمعهما أصل مشترك هو أنهما من الشروط المطلوبة لقبول الدعوى شكلاً[1] .

وبالتالي فإن الإعفاء من أحدهما يعني الإعفاء من الآخر سيما وأن القرار المعدوم ليس قراراً وإنما عملاً مادياً.

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم 4286 قرار 35 جلسة 1962/12/26 مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا، السنة 38 رقم 36 ص 351.

3- عندما ينص المشرع صراحة على أن التظلم من القرار الإداري غير مجد كما هو الحال بالنسبة للقرارات الصادرة بترقية الموظفين الصادرة عن اللجنة المركزية للترفيع.

خامساً- ميعاد رفع دعوى الإلغاء بعد تقديم التظلم :

بعد تقديم التظلم فإن الأمر لا يخرج عن أحد فروض ثلاثة:

الفرض الأول: أن تقبل الجهة الإدارية التظلم وتقوم بسحب القرار المتظلم منه أو تعدله على الوجه الصحيح قانوناً وبذلك تنقضي مصلحة صاحب الشأن في اللجوء إلى القضاء الإداري لفقدان المصلحة.

الفرض الثاني: أن ترد الجهة الإدارية على التظلم المقدم إليها صراحةً بشكل سلبي وتبلغ صاحب الشأن قرارها برفض التظلم .

الفرض الثالث: أن تمضي الستين يوماً المقررة للبت في التظلم وتسكت الجهة الإدارية عن الرد على التظلم سواء بالقبول أو الرفض"(1).

وبناءً على ما تقدم فإننا نستطيع أن نحدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بعد تقديم التظلم وذلك في الحالتين الأخيرتين على النحو التالي:

1: ميعاد رفع الدعوى في حالة رفض التظلم الصريح قبل انقضاء مدة الستين يوماً : حيث أوجب المشرع على الإدارة أن تبت في التظلم قبل مضي مدة ستين يوماً من تاريخ تقديمه فإذا صدر قراراً من الإدارة برفض التظلم وجب أن يكون مسبباً ، متضمناً بياناً مفصلاً للأسباب والأسانيد التي انتهت منها إلى الرفض ، فالتسبيب هنا في غاية الأهمية لتدارك الموقف أمام القضاء ويترتب على عدم التسبيب تفويت إجراء جوهري يرتب البطلان على رد الإدارة برفض التظلم.

وفي هذه الحالة يعطى الطاعن مدة جديدة للطعن مقدارها ستون يوماً من تاريخ وصول رد الإدارة برفض التظلم في حالة الرد الصريح ذلك أن التظلم كما نوهنا سابقاً يقطع الميعاد ويترتب على القطع منح الطاعن مدة جديدة كاملة وهي ستون يوماً من تاريخ زوال سبب القطع (رد الإدارة).

---

(1) عامر فؤاد،2004 – **ميعاد رفع دعوى الإلغاء**، الطبعة الثانية، المركز القومي للإصدارات القانونية،القاهرة، ص 21 ص 249.

2: ميعاد رفع الدعوى في حالة الرفض الحكمي للتظلم : فقد تضمنت الفقرة الثانية من المادة (22) حكماً مفاده أن مضي ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه أي بمثابة قرار ضمني سلبي بالرفض ، فعلى المتظلم في هذه الحالة أن لا ينتظر أكثر من ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً التي أعطيت للإدارة من المشرع للرد .

فالمشرع أوجب على الطاعن في حال سكوت الإدارة أن يرفع الدعوى خلال الستين يوماً التالية للستين يوماً المعطاة للإدارة للرد .

ونشير هنا إلى أن القضاء الإداري قد استقر على أن ميعاد رفع الدعوى يمتد إذا ثبت أن جهة الإدارة قد استشعرت حق المتظلم أو اتخذت مسلكاً إيجابياً في سبيل إجابته إلى طلبه إذ يبدأ حساب ميعاد رفع الدعوى في هذه الحالة من تاريخ إبلاغ المتظلم بقرار جهة الإدارة الذي يتضمن موقفها النهائي.

الفرع الثاني – طلب الإعفاء من الرسوم القضائية

تقدم عريضة طلب الإعفاء من الرسوم إلى مفوض الدولة بخمس نسخ مع مصنف وتوقع من طالب الإعفاء بالذات دون نيابة أو وكالة من أحد ويذكر الطالب في عريضته باختصار ولكن في وضوح ويبين أنه في سبيله إلى رفع الدعوى لدى المحكمة المختصة وهو في ذلك ينتظر إعفاءه من الرسوم ويرفق بعريضته قرار مجلس إدارة المحافظة أو الوحدة الإدارية التي يتبعها متضمناً بيان فقره .

ويبلغ مفوض الدولة العريضة إلى الإدارة العامة المعنية بالأمر لتجيب عنها ضمن مدة يحددها المفوض ، ويجري التحقيق والتحضير ، وقد يدعى الطرفان إلى جلسة تحضير ، يصدر مفوض الدولة بعدها قراره بالإعفاء أو الحرمان فيتضمن القرار تسمية محام عن الطالب للمدافعة عنه وذلك بوساطة نقابة المحامين ، التي تختار هذا المحامي من جدول ينظم في كل عام .

يبدو من نص المادة التاسعة المذكورة أن هذا هو المجال الوحيد الذي يصدر فيه مفوض الدولة قراراً قضائياً قد أريد له أن يكون قطعياً بخلاف رأي بعض العاملين في حقل القانون الإداري الذين اعتبروه خاضعاً للطعن أمام رئيس هيئة المفوضين [1].

فكثيراً ما يتقدم صاحب الشأن بطلب إلى مجلس الدولة لإعفائه من رسم دعوى الإلغاء بسبب الفقر والعوز، حيث يقوم طلب الإعفاء أو المساعدة القضائية مقام التظلم الوجوبي[2] .

وإن الحكمة فيه هي الرغبة في التقليل من المنازعات الإدارية بإنهائها في مراحلها الأولى بطريق أيسر للناس وذلك بالعدول عن القرار المتظلم منه إذا رأت الإدارة أن المتظلم على حق في تظلمه ، ولاشك أن طلب الإعفاء من الرسوم القضائية في هذه الحالة يقوم مقام هذا التظلم بل ويغني عنه ، لأن طلب الإعفاء يعلن إلى الجهة الإدارية المختصة ببحثه ، وبذلك يتصل علمها بتظلم صاحب الشأن ، فتستطيع أن تنصفه وينفتح أمامها الباب لسحب هذا

---

(1) د. الخاني عبد الإله – القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد3، القضايا الإدارية، ص198. .

(2) صادق سمير ، ميعاد دعوى الإلغاء، مصدر سابق، ص229 .

القرار إن رأت أن طالب الإعفاء على حق وبغير حاجة إلى الاستمرار في الإجراءات القضائية فتنتهي المنازعة في مراحلها الأولى ويتحقق بذلك نفس الغرض المقصود من التظلم[1] .

لقد أجاز القانون إعفاء رافع دعوى الإلغاء من الرسوم القضائية ، وذلك بطلب يقدمه صاحب الشأن إلى هيئة مفوضي الدولة [2] ، حيث يلجأ صاحب الطعن إلى هذا الطلب عند عجزه عن دفع الرسوم المطلوبة أو المقررة لرفع الدعوى .

ولقد استقر القضاء الإداري في فرنسا وفي سوريا على أن طلب صاحب المصلحة هذا يحل محل المطالبة القضائية، ويؤدي إلى نفس الغاية وهي قطع الميعاد ، وهو نفس الأثر الذي ينتجه التظلم الإداري، حيث يوقف بذلك مدة الطعن بالإلغاء حتى يفصل في أمر هذا الطلب، وبصدور القرار فيه تبدأ مدة جديدة لدعوى الإلغاء قدرها ستون يومًا [3].

إن هذا الطلب يكشف عن عدم رضاء صاحب المصلحة بالقرار المطعون فيه، ويكشف صراحة" عن رغبته في طلب إلغائه من القاضي ، فهذا الطلب لا يقل أثراً عن التظلم المقدم لجهة الإدارة ، لأنه يكشف عن نفس الرغبة ، إذ يعد هذا الطلب خطوة على الطريق وهي أبعد من التظلم من القرار ومهاجمته إدارياً ذلك أن الطاعن يرغب في طلب حقه من القضاء، فإذا تقدم الطاعن بهذا الطلب ، فإنه يقطع بذلك مدة الطعن بالإلغاء حتى يتم الفصل في هذا الطلب من قبل عضو هيئة مفوضي الدولة المختص بالنظر والبت في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية حسب قانون مجلس الدولة وتبدأ مدة جديدة بالسريان لدعوى الإلغاء من تاريخ صدور قرار عضو هيئة مفوضي الدولة بالقبول أو الرفض قدرها ستون يوماً.

إن قرار مفوض الدولة الصادر بصدد طلب الإعفاء غير خاضع لأصول تبليغ القرارات القضائية ، فالطالب مفترض فيه أن يتابعه وأن يحدد موقفه في ضوء تاريخ صدوره .

---

(1) د. جمال الدين سامي ، إجراءات المنازعة الإدارية، مصدر سابق، ص77 .

(2) عامر فؤاد- ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 507 .

(3) د. فودة عبد الحكم ، الخصومة الإدارية - أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها- الجزء الأول ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2003 ، ص 127 .

فإذا أخطأ حسابه وفاته الطعن في الميعاد المبتدئ ، من ذلك التاريخ تحمل مغبة اهماله، سواء أكانت النتيجة منحه الإعفاء ، أم حجبه عنه ، ولو تكرر منه طلب الاعفاء فالعبرة لنتائج الطلب الأول .

وللعلة ذاتها لا ينفع قرار الإعفاء الصادر بصدد دعوى الإلغاء لرفع دعوى فيما بعد بطلب التعويض المترتب على إلغاء القرار الإداري الملغى فلا بد من إعفاء جديد ، وذلك ناجم عن طبيعة الرسوم القضائية ، إنها تترتب على العريضة لا على الموضوع وهو رسوم على نفقات المحاكمة التي حصلت هنا على دفعتين ، وقد كان على الطالب تجنباً من طلب إعفاء جديد ان يطلب هذا التعويض في صميم دعوى الإلغاء [1].

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها أنه " إذا كان طلب الإعفاء من الرسوم القضائية ، يغني عن التظلم أو يقوم مقامه ، على أساس أنه يكشف عن رغبة صاحب العلاقة في الاستنجاد بالقضاء طلباً للنصفة ، ومعلوم أن مثل هذا الطلب يبلغ للإدارة لتقول كلمتها في طلب المعافاة فإن الدعوى تكون مرفوعة خارج الميعاد القانوني"[2]

كما قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن : " طلب المعونة القضائية يترتب عليه قطع التقادم أو ميعاد دعوى الإلغاء أو ميعاد الطعن بالأحكام إلى أن يصدر القرار المتضمن قبول الطلب أو رفضه وإن طلب المعونة المجدد بعد انقضاء مواعيد الطعن لا يجدد المهل.[3]

وتختلف الإجراءات في مصر عنها في سورية : ففي مصر يباشر البحث بالإعفاء لجنة على رأسها مفوض الدولة .

أما في سورية فيكتفي بالمفوض أمام المحكمة المراد رفع الدعوى أمامها ، وله أن يطلب بيانات إضافية قد يراها ضرورية ، فلا يعتبر طلب الإعفاء دعوى مرفوعة أمام محكمة بالخصوص المطلوب، إنما هو مستقل عن الدعوى ولا يعني تكليف الخصم للحضور بذاك الخصوص ولو أن هناك تماثلاً من حيث المحتوى بين الطلب والدعوى ، والقرار هنا ليس سوى إيصال بأداء الرسوم[4].

---

(1) د. الخاني عبد الإله – القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد3، القضايا الإدارية، ص199.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار /1046/ في الطعن /1162/ لسنة 1990 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق الميداني – الفواخيري.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار ع 5 لسنة 1962 – مع 1964/1960 م211 ص257)

(4) د. الخاني عبد الإله – القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد3، القضايا الإدارية، ص200 .

الفرع الثالث – رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة

للحكمة ذاتها والتي من أجلها تم قطع ميعاد رفع دعوى الإلغاء في حالتي التظلم الإداري ، وطلب المساعدة القضائية ، فإن ميعاد الطعن بالإلغاء ينقطع كذلك في حالة رفع المدعي لدعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة .

وذلك لأنه أبلغ أثرًا في الدلالة على الرغبة الشديدة لصاحب الحق في اقتضائه، بحيث يسري ميعاد جديد من تاريخ صدور حكم المحكمة بعدم اختصاصها بنظر الدعوى[1].

ومما لا شك فيه أن صاحب المصلحة قد يخطئ في توجيه دعواه إلى المحكمة المختصة فإذا ما لجأ إلى محكمة غير مختصة بدعوى قضائية طالباً إلغاء القرار الإداري يكون ذلك في حكم التظلم المقدم إلى الجهة الإدارية من ناحية قطع ميعاد دعوى الإلغاء وذلك فيما إذا قدمت هذه الدعوى إلى المحكمة غير المختصة خلال الستين يوماً التالية لنشر أو إعلان القرار، لأن هذه الدعوى تنم عن أن صاحب الشأن غير راض حتماً عن هذا القرار والدليل مهاجمته لذلك القرار قضائيا".

وعليه قضت المحكمة الإدارية العليا السورية " أن رفع الدعوى أمام محكمة غير مختصة يفصح رغبة رافعها في المطالبة بحقه والتمسك فيه وهو قاطع للميعاد"[2] ، ويستوي في ذلك أن ترفع الدعوى إلى محكمة عادية أو إلى محكمة إدارية غير مختصة كما هو الحال فيما إذا تقدم موظف من الحلقة الثانية بالدعوى إلى محكمة القضاء الإداري إذ كان عليه أن يتقدم بها إلى المحكمة الإدارية.

فيعتبر رفع دعوى الإلغاء أمام محكمة غير مختصة من باب أولى أقوى أثراً من التظلم الإداري، الذي يعد مجرد شكوى كتابية، إذ يتضمن رغبة الطاعن في إلغاء القرار وذكر أسباب الإلغاء من وجهة القانون.

ويظل الميعاد مقطوعاً حتى يفصل القاضي في الدعوى وذلك بإعلان عدم الاختصاص ، ويعلن صاحب المصلحة بالحكم فيبدأ سريان ميعاد الستين يوماً من جديد.

---

(1) د. فودة عبد الحكم ، الخصومة الإدارية . أحكام دعوى الإلغاء والصيغ النموذجية لها- الجزء الأول ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2003 ، ص 130 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار 92طعن 23لعام1971- مجموعة المبادئ القانونية لعام 1971 ص 265.

الفرع الرابع – اعتراض جهة إدارية أخرى

" إذا كان سقوط حق الإدارة في سحب القرار الإداري لفوات الميعاد، قد قيس على سقوط حق الأفراد في طلب الإلغاء لانقضاء ذات الميعاد، فإن القياس يقضي بوجه التقابل أن (يقف) الميعاد إذا اعترضت جهة مختصة على القرار، إذ مثل هذا الاعتراض يقابل التظلم المقدم من الأفراد ..." [1] .

لقد أراد القضاء في هذه الحالة أن يسوي بين الإدارة والأفراد في قطع ميعاد دعوى الإلغاء فإذا كان اعتراض الفرد على القرار الإداري بالتظلم منه يؤدي إلى قطع سريان مدة الإلغاء ، فإن الحال كذلك لو اعترضت جهة إدارية على قرار جهة إدارية أخرى لنفس الجهة المصدرة له أو الجهة الرئاسية لها، إذ يؤدي ذلك إلى قطع المدة ، وسريان مدة جديدة من تاريخ البت في الاعتراض ، فإذا كان المشرع قد سوى بين الإدارة والأفراد في إلغاء القرارات الإدارية بالنسبة للسحب أو الإلغاء في مدة الستين يوماً ، فإنه من باب أولى أن يسوي بينهما فيما يتعلق بقطع هذا الميعاد بالتظلم المقدم من الفرد أو الاعتراض المقدم من الجهات الإدارية الأخرى غير مصدرة القرار ونحن نؤيد موقف القضاء الإداري في هذه الناحية على اعتبار أن الإدارة تبتغي من اعتراضها تحقيق مصلحة عامة بينما الفرد يبتغي تحقيق مصلحة خاصة فإذا ما جعل المشرع قطع الميعاد بناء على المصلحة الخاصة فمن باب أولى أن يقبله لمصلحة عامة.

وأخيراً يجدر التنويه أنه في القانون الإنجليزي والسوابق القضائية وكتب الفقه في إنجلترا ، فإنها لا تتحدث عن وقف الميعاد أو انقطاعه ، وإنما تتناول امتداد الميعاد بصورة عامة بدون تحديد ، وعلى هذا الأساس فإن محاكم القانون في إنجلترا غير مقيدة بنوع معين من الأحوال أو الأسباب التي تؤدي إلى امتداد الميعاد وقبولها للدعوى شكلاً رغم انقضاء المدة المحددة قانونًا ، فالمادة الرابعة من لائحة القواعد الإجرائية المرعية لدى المحكمة العليا تنص على ضرورة تقديم طلب الطعن خلال المدة المحددة قانونًا لذلك دون إبطاء، وهذه المدة غير قابلة للتمديد إلا إذا رأت المحكمة أن هناك سببًا مقنعًا يوجب ذلك ، وللمحكمة وحدها دون غيرها سلطة تقديرية واسعة في تمديد الميعاد وفي منح إذنها لاستصدار التدبير القضائي من عدمه [2] .

---

(1) حكم مجلس الدولة المصري بجلسة 20 / 1 / 1950 . السنة 4 ص 261 ، مشار اليه في مؤلف د. عبد الحكم فودة ، الخصومة الإدارية ، الجزء الأول ، مرجع سابق ، ص 133 .

(2) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، مرجع سبق ذكره ، ص 210 ، 211 .

المطلب الثالث – حالات وقف الميعاد وامتداده

يعتبر ميعاد الطعن بالإلغاء من النظام العام ، يترتب على ذلك أنه لا يجوز الاتفاق على إطالته أو تقصيره ، غير أن هذا الميعاد قد يطول أحيانًا ، فيمتد إلى أكثر من الستين يومًا ، وذلك في حالات محددة وبشروط معينة وذلك كالتالي :

- الفرع الأول : القوة القاهرة.
- الفرع الثاني : العطلات الرسمية.
- الفرع الثالث : وفاة ذوي الشأن.

الفرع الأول – القوة القاهرة

يقصد بالقوة القاهرة قيام حالة لا يد لصاحب الشأن فيها يستحيل توقعها وتحول بين صاحب الشأن ورفع دعوى الإلغاء ، ففي حالة القوة القاهرة يوقف ميعاد الطعن بالقرارات الإدارية لأن الطاعن بسبب الظروف التي تخلقها القوة القاهرة يكون في وضع لا يستطيع تقديم الدعوى وإذا زالت تلك الظروف يؤخذ بعين الاعتبار المدة التي سرت قبل حدوث سبب الوقف ثم تستأنف المدة وتستكمل المدة الباقية .

" ويرجع أساس ذلك إلى أن الأصل العام يقتضي عدم سريان المواعيد في حق من يستحيل عليه المحافظة على حقه "[1] .

لذا اتجه مجلس الدولة الفرنسي في أحكامه القديمة والحديثة إلى اعتبار القوة القاهرة سبباً لوقف سريان ميعاد الطعن بإلغاء القرار الإداري وقد أخذ مجلس الدولة السوري والمصري بنفس المسلك .

---

(1) د. عبدالوهاب محمد رفعت – القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005 ، ص177.

الفرع الثاني – العطلات الرسمية

إذا اعترض نهاية الميعاد يوم أو أيام عطلة فهناك حالتان :

أ. إذا كانت العطلة أصابت اليوم الأخير من الميعاد إمتد الميعاد إلى أول يوم عمل رسمي مهما كان عدد أيام العطلة (المادة 37 قانون الأصول) .

ب. إذا كانت العطلة قد اندرجت في أواخر أيام الميعاد بحيث أنها بعد تمامها بقي يوم أو أكثر من الميعاد ، أي تخللت أيام العطلة ، مهما بلغت أيام الميعاد فلا يمتد الميعاد وتحسب أيام العطلة من جملة أيام الميعاد لفقدان النص على خلاف ذلك ، وكان الأمر وللعلة ذاتها إذا صادفت العطلة أوائل أيام الميعاد[1] .

فإذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد الميعاد إلى أول يوم عمل، وعليه فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية " إذا صادف يوم عطلة رسمية في نهاية ميعاد رفع الدعوى فإن الميعاد يمتد إلى اليوم التالي ليوم العطلة الرسمية " [2]، ولكن إذا وقعت العطلة خلال الميعاد ، فلا تؤثر هذه العطلة في امتداد ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، مهما كانت العطلة.

الفرع الثالث – وفاة ذوي الشأن

في حالة وفاة ذوي الشأن [3] : أو فقدان أهليته أثناء ميعاد الطعن ، يكون ذلك سبباً لإيقاف الميعاد ويظل موقوفاً إلى أن يقوم الورثة بالاستمرار في الطعن أو يوكل قانوناً من ينوب عن شخص فاقد الأهلية ، وعند ذلك يستكمل الميعاد الموقوف .

---

(1) د. الخاني عبد الإله – القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد3، القضايا الإدارية، ص251 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 28/4/ ع /1968 – مع 1968 ص71 م29 .

(3) صادق سمير – ميعاد رفع دعوى الإلغاء، دار الفكر العربي، الطبعة الأولى،القاهرة، 1969، ص247

المطلب الرابع- القرارات التي يجوز الطعن فيها دون التقيد بالميعاد

إذا كانت القاعدة العامة أن ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية هو ستين يوماً من تاريخ نشرها في الجريدة الرسمية أو في النشرات التي تصدرها المصالح العامة أو إعلان صاحب الشأن بها ويقوم مقام النشر أو الإعلان تحقق علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقينياً لا ظنياً ولا افتراضياً .

إلا أن هناك بعض القرارات الإدارية لا يتقيد ميعاد الطعن فيها بالإلغاء بميعاد الستين يوماً بمعنى أنه يجوز طلب إلغائها بعد انقضاء ميعاد الستين يوماً ولا يحكم بعدم قبول الدعوى لفوات الميعاد ، وفيما يلي نتعرض لها :

الفرع الأول : القرارات المستمرة والقرارات السلبية.

الفرع الثاني : القرارات المنعدمة.

الفرع الثالث : القرارات الإدارية المبنية على سلطة مقيدة.

الفرع الرابع : القرارات الإدارية الماسة بالحريات العامة.

الفرع الأول- القرارات المستمرة والقرارات السلبية

القرارات المستمرة هي تلك القرارات التي تحدث آثارها بصفة متجددة وقائمة إلى أن تنتهي بطريق أو بآخر من طرق انقضاء القرارات الإدارية المقررة قانوناً وذلك بخلاف القرارات الوقتية " [1].

ومن التطبيقات القضائية للقرارات المستمرة الصريحة (قرار وضع شخص في قوائم الممنوعين من السفر – قرار منع التعاقد مع الدولة).

أما القرار الإداري السلبي فهو امتناع الجهة الإدارية عن الرد على طلبات الأفراد وتظلماتهم لا بالقبول ولا بالنفي.

وقد اتبع القضاء الإداري بالنسبة لهذه القرارات موقفاً يتلخص في أن القرارات المستمرة يجوز الطعن فيها في أي وقت دون التقيد بميعاد الستين يوماً طالما بقيت هذه القرارات قائمة وذلك لأن القرار يتجدد من وقت لآخر على الدوام وذلك بخلاف القرارات الوقتية التي تخضع للميعاد"[2].

ولقد استقر القضاء الإداري في سوريا على أن القرارات السلبية قرارات إدارية تقبل الطعن بالإلغاء مثل القرارات الإيجابية ، فالقرار الإداري السلبي لا يخضع لمواعيد الإلغاء إذا كانت الإدارة لازالت حائلة بين صاحب الحق وحقه[3].

والذي يهمنا إبرازه هنا أن القضاء الإداري السوري مثل القضاء المصري والفرنسي قد استقر على أن القرارات الإدارية السلبية لا تتقيد بميعاد الطعن بالإلغاء فميعاد الستين يوماً أو الشهرين في فرنسا مقصوراً على القرارات الإدارية الإيجابية والصريحة .

---

(1) جمال الدين سامي، الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، دعاوى الإلغاء، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1991، ص174.

(2) مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري السنة 14 رقم 88 ص 154: حكم محكمة القضاء الإداري السوري في الدعوى رقم 409 لسنة 13 القضائية جلسة 1959/12/8.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار 31 لسنة 1963- مجموعة المبادئ القانونية 1964/1960 م56 ص71.

أما القرارات السلبية فهي تقبل الطعن بالإلغاء في أي وقت دون التقيد بأي مهلة أو ميعاد وحكمة عدم تقييد القرارات الإدارية السلبية ترجع إلى أن القرار السلبي هو قرار إداري يتجدد من وقت لآخر طالما أن جهة الإدارة أصرت على امتناعها عن الرد والإجابة.

الفرع الثاني – القرارات المنعدمة

القرار الإداري المنعدم هو ذلك القرار المعيب بعيب جوهري من شأنه أن يجعله من قبيل العمل المادي واغتصاب السلطة ، والقرار الإداري المنعدم حكمه في ذلك حكم الأحكام المنعدمة لا تلحقه أية حصانة ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه ويجوز الطعن فيه في أي وقت دون التقيد بميعاد الطعن المحدد قانوناً ، والعلة في ذلك أن هذه القرارات يشوبها عيب واضح في الجسامة بحيث يجردها من صفتها الإدارية ويهبط بها إلى درجة العدم.

إن حالات القرارات المنعدمة هي :

1. إذا كان القرار الإداري معيباً ليس بعيب عدم الاختصاص العادي أو البسيط بل معيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم، ومن التطبيقات القضائية لذلك : ما أوضحته محكمة القضاء الإداري بقولها : " إن العمل الإداري لا يفقد صفته ولا يكون معدوماً إلا إذا كان مشوباً بمخالفة جسيمة، ومن صورها أن يصدر القرار من فرد عادي، أو أن يصدر القرار من سلطة في شأن من اختصاص سلطة أخرى، كأن تتولى السلطة التنفيذية عملاً من أعمال السلطة القضائية أو السلطة التشريعية .
2. إذا كان القرار معدوماً في محله : ومن التطبيقات القضائية على ذلك القرار الصادر بإيفاد المدعي في بعثة إلى الولايات المتحدة الأمريكية ثم يتبين فيما بعد أن شروط الالتحاق بالجامعات الأمريكية غير متوافرة فيه، فهنا محل القرار هو الإيفاد إلى الولايات المتحدة في بعثة أصبح معدوماً ومستحيلاً نظراً لعدم توافر شروط الدراسة بالجامعات الأمريكية في المدعي ، وبالتالي يكون قرار الإيفاد معدوماً نتيجة انعدام محله[1] .
3. إذا كان القرار قد صدر بناء على غش من صاحب الشأن : فالغش يفسد كل شيء، ويعدم القرار الصادر بناء عليه .

ونجد أن مجلس الدولة الفرنسي قد اتجه في أحكامه الحديثة إلى تقرير فكرة الانعدام ويرى أن القرار المعدوم لا تلحقه حصانة، ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن بالإلغاء ، فأباح

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الصادر في الطعن رقم 40 لسنة 18ق بجلسة 1976/6/29 مشار إليه بمؤلف عبد الرؤوف هاشم بسيوني، مرجع سابق، ص191 .

للأفراد رفع دعوى تقرير الانعدام، مهما مضى من زمن على وجود شبهة القرار المعدوم، وأعطى الحق للقاضي الإداري في أن يعلن انعدامه في أي وقت[1].

فالقرارات الإدارية المعدومة يجوز الطعن فيها وسحبها دون التقيد بالميعاد المنصوص عليه ، وإذا نزل القرار إلى حد غصب السلطة وانحدر بذلك إلى مجرد الفعل المادي المعدوم الأثر قانوناً فلا تلحقه حصانة، ولا يزيل عيبه فوات ميعاد الطعن فيه ، ولا يكون قابلاً للتنفيذ المباشر[2].

وقد استقر الاجتهاد على أن عيب عدم الاختصاص الجسيم هو عيب ينحدر بالقرار المطعون فيه إلى درجة الانعدام الأمر الذي يجعل باب الطعن في القرار المشوب بهذا العيب مفتوحاً لا يتقيد بالميعاد.[3]

وهذا ما سار عليه القضاء الإنجليزي فالقرار المعدوم ، هو القرار الذي تجاوز حدود السلطة بشكل ظاهر، حيث يمكن الطعن فيه دون التقيد بشرط الميعاد لأنه قرار منعدم ، والقرار المنعدم لا يساوي في رأي مجلس اللوردات الورقة التي كتب عليها ، ولا يعتبر قرارًا بأي شكل من الأشكال ، ولذلك فإن القرار المنعدم يكون مجردًا من أي أثر قانوني فهو باطل بطلانًا مطلقًا وغير قابل للتصحيح ويستطيع كل العالم تجاهله لأنه لا يولد إلا العدم [4].

ولعل الذي دفع المشرع إلى جعل مدة الإلغاء مدة قصيرة نسبياً هو أن عدم المشروعية غير جسيم مما يسمح بتغليب مبدإ استقرار المراكز القانونية عليه بمضي هذه الفترة .

ولا شك أن الأمر على خلاف ذلك بالنسبة للقرار المعدوم الذي تشوبه مخالفة جسيمة لمبدأ المشروعية ، فلا يمكن لمضي المدة القصيرة أن يزيل العيب أو أن يطغى على مبدأ عدم المشروعية ، ولكن ليس معنى ذلك أن يظل عدم الاستقرار قائماً مهما طالت المدة

---

(1) علي صافي أحمد قاسم – الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2008 ص 318- 319.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1956/1/14، المجموعة السنة1956ص380.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار (ع124/37/1970- مجموعة المبادئ القانونية 1970ص 240).

(4) د. عمر محمد مرشد الشوبكي ، مرجع سبق ذكره ، ص 205 .

فلابد من وقت ينتهي فيه عدم الاستقرار، وأن يكون هذا الوقت مناسباً مع جسامة عدم مشروعية القرار المعدوم .

ونرى إمكان قياس ذلك على التقادم الطويل المسقط الذي نص عليه القانون المدني والذي يعتبر قاعدة عامة تحكم تقادم الالتزامات ، وهي القاعدة التي طبقها القضاء الإداري بالنسبة للتعويض عن القرار الإداري المخالف للقانون ، ومقتضى ذلك أن تنقضي الدعوى ضد القرار المعدوم بمضي خمس عشرة سنة من تاريخ العلم به[1] .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها على أن : توافر أسباب الانعدام في قرار الإستملاك يجرده من الصفة القطعية التي أسبغها المشرع على القرارات السليمة طبقاً لقانون الإستملاك[2].

بينما نجد في حكم أخر قضت بأن مراسيم الإستملاك لا تقبل أي طريق من طرق الطعن عملاً بنص القانون[3].

لكن ما هو المعيار الذي تعتمده المحكمة لتعتبر القرار منعدماً ويعطي القضاء لنفسه الحق في بسط رقابته الأصلية في صدد مدى قانونية القرار ومتى يكون غير منعدم ؟.

إن الأمر يقتضي أن تتبع المحكمة الإدارية العليا السورية اتجاهاً واضحاً وموقفاً محدداً فيما يتعلق بالتمييز بين القرارات المنعدمة والقرارات الباطلة لما لهذا الموقف من أثر واضح على بقاء الحق في رفع الدعوى مفتوحاً أو انقضاءه ولكن لا يوجد أي معيار ثابت تنهجه المحكمة .

---

(1) د. الشاعر رمزي طاهر – تدرج البطلان في القرارات الإدارية ، 1997 ، الطبعة الثالثة ، دار النهضة العربية ، القاهرة، ص472.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار (ع 1995/902/162– مجموعة المبادئ القانونية 1995 م31 ص141).

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار (ع 1972/125/33– مجموعة المبادئ القانونية 1972 م10 ص32).

الفرع الثالث – القرارات الإدارية المبنية على سلطة مقيدة

إن القرارات الإدارية المبنية على سلطة مقيدة والقرارات التنفيذية لحكم القانون ، هي القرارات التي لا يترك المشرع أية سلطة تقديرية للإدارة فيها ، بل يفرض عليها بطريقة آمرة التصرف الذي يجب مراعاته وعندئذ تكون سلطتها مقيدة .

وفي هذه الحالة لا تكون القرارات الإدارية إلا تطبيقاً لقواعد آمرة مقيدة تنعدم فيها سلطة الإدارة التقديرية من حيث المنح والحرمان .

ويكون القرار الإداري في هذه الحالة مجرد تنفيذ وتقدير للحق الذي يستمد من القانون مباشرة ، ويحق لذوي الشأن الطعن في تلك القرارات متى استبانت مخالفتها للقانون من دون التقيد بالميعاد[1].

وعلى هذا قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها بأن : " القرارات التي تصدر بمقتضى السلطة المقيدة لا تخضع قبول الدعوى بصددها لشروط رفعها ضمن المواعيد المحددة لدعاوي الطعن بالإلغاء طبقاً للمادة (22) من قانون مجلس الدولة ذي الرقم (55) لعام 1959 وإنما يظل باب الطعن فيها مشرعاً على الرغم من فوات تلك المواعيد " .[2]

---

(1) د. البدوي اسماعيل ، القضاء الإداري ، الجزء الثالث، دار النهضة العربية، القاهرة، 1959، ص390.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار ع 1984/134/416– مجموعة المبادئ القانونية 1984 م28 ص114.

الفرع الرابع – القرارات الإدارية الماسة بالحريات العامة

يجوز الطعن في القرارات الإدارية الماسة بالحريات العامة من دون التقيد بالمواعيد المقررة للطعن بإلغاء القرارات الإدارية بصفة عامة ، وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في قرار لها باعتبار أن توقيف المدعي يشكل عذراً مانعاً من سريان مواعيد الطعن بقرار الإدارة باعتباره بحكم المستقيل.[1]

وهكذا ماعدا القرارات الإدارية المذكورة التي لا تتقيد بالميعاد المحدد للطعن فإن تقديم الطعن بشأن القرارات الإدارية الأخرى خلال الميعاد المحدد له شرط ضروري لقبول دعوى الإلغاء وإلا ترفض المحكمة قبول الدعوى شكلاً لتقديمها خارج الميعاد المحدد في القانون ولأن هذا الميعاد من النظام العام لذا بإمكان المحكمة أن تقضي بعدم قبول الدعوى تلقائياً حتى ولو لم يتمسك به الأطراف .

لذلك وتوفيقاً للاعتبارات المتعارضة المتمثلة بضرورة بقاء ميعاد الطعن مفتوحاً من جهة وضرورة استقرار المراكز القانونية من جهة أخرى .

حدد المشرع في سوريا مدة الطعن بإلغاء القرارات الإدارية بستين يوماً ، تبدأ هذه المدة بالسريان من تاريخ نشر القرار التنظيمي في الجريدة الرسمية أو في النشرات المصلحية ، ومن تاريخ إعلان القرار الفردي لصاحب الشأن أو علمه اليقيني .

إن هذه المدة هي مدة سقوط بمعنى أن على الطاعن أن يرفع دعواه بالإلغاء خلال هذه المدة وإلا سقط حقه في رفعها .

لكن على الرغم من أن هذه المدة هي مدة سقوط إلا أن المشرع اعترف بإمكانية انقطاع الميعاد بحالة التظلم وهذا ما دفع بالقضاء الإداري إلى الاعتراف بانقطاع الميعاد بغير حالة التظلم ولكن قياساً على هذه الحالة وهي في حال تقديم طلب الإعفاء من الرسوم القضائية أو تقديم دعوى إلغاء أمام محكمة غير مختصة أو اعتراض جهة إدارية أخرى .

واعترف القضاء الإداري أيضاً بإمكانية وقف ميعاد الطعن بالإلغاء في حالة وقف الميعاد (بالقوة القاهرة) وما يجدر ذكره أيضاً أن القضاء اعتبر أن الميعاد لا يسري بالنسبة

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار ع1988/604/48– مجموعة المبادئ القانونية 1988 م 128 ص645

لبعض القرارات الإدارية كالقرارات المنعدمة والمستمرة والصادرة بناءً على السلطة المقيدة للإدارة .

في جميع الأحوال يجب على الطاعن أن يتقيد بالميعاد المحدد قانوناً لرفع الدعوى بالنسبة للقرارات التي يجب فيها رفع الدعوى خلال الميعاد .

وإلا ترتب على فوات الميعاد تحصن القرار الإداري من الطعن بالإلغاء ورد الدعوى الموجهة ضده شكلاً لعدم توفر الشروط الشكلية.

الفصل الثاني

إجراءات رفع دعوى الإلغاء

لإجراءات إقامة الدعوى الإدارية بشكل عام ومنها دعوى الإلغاء شكليات معينة يحددها القانون ، فعلى المدعي إتباعها وإلا تعرض للجزاء ، والقاعدة العامة بالنسبة للأعمال الإجرائية هي قانونية الشكل [1] أي من الضروري أن تتم العملية الإجرائية وفقاً للوسيلة أو الشكلية التي يحددها القانون[2] من دون أن يكون للأطراف الذين يقومون بها حرية اختيار هذه الوسيلة ، لأن هذه الوسيلة يحددها ويفرضها القانون على الأطراف .

لذا يجب على الأطراف القائمين بالإجراءات أن يلتزموا باتخاذ الشكل المعين في القانون، وإذا لم يحدد القانون شكلاً معيناً للإجراء فإنه ينبغي أن يتخذ في الشكل الأكثر ملاءمة لتحقيق الوظيفة[3].

وتختلف تلك الإجراءات الشكلية من حيث الجمود والمرونة من عمل إلى آخر، فقد يكون المشرع أحياناً يبالغ في تحديد الحيثيات الشكلية ، كما هو الحال بالنسبة لإجراءات التبليغ[4]

وقد يسهل المشرع في الأمور الشكلية كما هو الحال بالنسبة لعريضة دعوى الإلغاء فإنها تتميز بالبساطة ، إذا لم ينل المشرع كثيراً في شكلها أو صياغتها [5].

وفي سورية لايوجد قانون خاص بأصول المحاكمات الإدارية مع أن قانون إحداث مجلس الدولة ذي الرقم **55** لعام **1959** نص في المادة الثالثة من إصداره على أن : تطبق الإجراءات المنصوص عنها في هذا القانون ، وتطبق في هذه الحالة أحكام قانون

---

(1) د. وجدي راغب ، مبادئ الخصومة المدنية، دار الفكر العربي ، القاهرة ، ط1 ، 1977 ، ص29–35.

(2) د. والي فتحي ، الوسيط في القانون المدني ، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية ، القاهرة 1986 ص414 .

(3) د. وجدي راغب ، الوجيز في مبادئ القضاء المدني، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1978، ص246.

(4) د. هاشم محمود محمد ، قانون القضاء المدني، الجزء الثاني، دار الفكر العربي، القاهرة، دون سنة نشر، ص161 .

(5) د. الغويري أحمد عودة ، إجراءات التقاضي الإدارية أمام محكمة العدل العليا، دراسة مقارنة، بحث منشور في الموقع الالكتروني التالي : WWW.orablawinfo.com المتاح بتاريخ 2009/5/10 .

أصول المحاكمات المدنية فيما لم يرد فيه نص ، وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي .

وهذا يعني أن القاضي الإداري يطبق النصوص الخاصة بالإجراءات التي تم النص عليها في قانون مجلس الدولة ، فإن لم يكن هناك نص طبق الإجراءات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية والتي لا تتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية.

وحتى تاريخ مناقشة هذه الأطروحة لم يصدر مثل هذا القانون واكتفى مجلس الدولة بتطبيق قواعد الأصول الإدارية التي وردت بقانونه إلى جانب قانون أصول المحاكمات الذي يُعدّ قانوناً عاماً فيما لم يرد بشأنه نص في الأصول الأخرى .

لذلك سنتعرف في هذا الفصل على إجراءات رفع دعوى الإلغاء من خلال :

- المبحث الأول : إجراءات رفع الدعوى.
- المبحث الثاني : الآثار المترتبة على رفع دعوى الإلغاء (وقف تنفيذ القرار المطعون فيه).

المبحث الأول – إجراءات رفع الدعوى

نصت المادة 23 من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم **55** لعام **1959** على أن يقدم الطلب إلى قلم كتاب المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام المجلس .

ويجب أن تتضمن العريضة عدا البيانات العامة المتعلقة بأسماء الطالب ومن يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم ، موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار إن كان مما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم وبياناً بالمستندات المؤيدة للطلب وأن تقرن العريضة بصورة أو ملخص من القرار المطعون فيه.

وللطالب أن يقدم مع العريضة مذكرة يوضح فيها أسانيد الطلب ، وعليه أن يودع قلم كتاب المحكمة عدداً كافياً من صور العريضة والمذكرة وحافظة المستندات وذلك لإجراء الإعلان المنصوص عليه في المادة التالية[1].

وتعلن العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة وإلى ذوي الشأن في ميعاد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها ويتم الإعلان بطريق البريد على النحو المبين في لائحة الإجراءات [2].

يعتبر مكتب المحامي الموقع على العريضة محلاً مختاراً للطالب كما يعتبر مكتب المحامي الذي ينوب عن ذوي الشأن في تقديم ملاحظاتهم محلاً مختاراً لهم ، كل ذلك إلا إذا عينوا محلاً مختاراً غيره.[3]

وتقابل المواد (23–24–25–26) من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم 55 لعام 1959 نص المادة /25/ من قانون مجلس الدولة المصري رقم /47/ لعام 1972م.

لذلك سوف نعرض لإجراءات رفع الدعوى من خلال المبادئ التي استقر عليها قضاء مجلس الدولة السوري وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول– بيانات عريضة الدعوى.

المطلب الثاني– إيداع عريضة الدعوى.

المطلب الثالث– إعلان عريضة الدعوى.

المطلب الرابع– إيداع الجهة الإدارية الرد على عريضة الدعوى.

---

(1) المادة 24 من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم **55** لعام **1959**.

(2) المادة 25 من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم **55** لعام **1959**.

(3) المادة 26 من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم **55** لعام **1959**.

المطلب الأول- بيانات عريضة الدعوى

يجب أن تحدد في عريضة الدعوى الواقعة التي يتم رفع الدعوى بشأنها والتي يطلب المدعي الحماية القضائية لها ، وإن تحديد موضوع الدعوى يتعلق ببيان عناصر الدعوى من محل وسبب و إذا كان موضوع الدعوى هو الطعن في قرار إداري فيجب أن ترفق بالعريضة صورة أو ملخص لهذا القرار المطعون فيه ، يبين موضوعه وتاريخ صدوره وتاريخ التظلم منه[1] .

وبالنسبة لدعوى الإلغاء فلا يشترط أن يكون طلب الإلغاء صريحاً ، بل يمكن الاستدلال عليه من خلال ما ورد بعريضة الدعوى ضمناً تبعاً لسلطة المحكمة في تكييف طلبات المدعي ولكن من المفضل أن يكون طلب إلغاء القرار الإداري في عريضة الدعوى صريحاً أو على الأقل أن لا يكون مبهماً ، بحيث لا تستطيع المحكمة استنتاج إلغاء القرار الإداري المعيب[2] .

كما يجب أن يذكر في عريضة الدعوى تاريخ تقديمها إلى قلم المحكمة ومن الضروري مراعاة الدقة عند تحرير هذا التاريخ ، بحيث أن يتم ذلك ببيان اليوم والشهر والسنة ، لأنه يترتب على ذلك آثار قانونية عديدة ، فتحديد ذلك التاريخ قد يعد قاطعاً لميعاد إجرائي أو يبدأ منه أو ينتهي عند ميعاد إجرائي معين[3] .

وتظهر أهمية البيان الخاص بتاريخ تقديم عريضة الدعوى إلى قلم المحكمة في أن الدعوى تعد في هذا التاريخ مرفوعة ومنتجة للآثار التي ترتبها القوانين المختلفة على رفعها ، متى رفعت الدعوى خلال الميعاد المعين[4] .

لذا فالهدف الرئيسي من شرط بيان تاريخ تقديم عريضة الدعوى هو معرفة ما إذا كان الطعن بالإلغاء قد رفع في الميعاد أو لا ؟ وبالتالي تقبل الدعوى أو لا تقبل ، كما أنه يفيد ذكر تاريخ تقديم العريضة بالنسبة لدعوى التعويض في معرفة ما إذا كان الحق في رفع

---

(1) عثمان ياسين علي، إجراءات إقامة الدعوى، مرجع سابق ، ص333- 334.

(2) د. السنوسي صبري محمد، الإجراءات أمام القضاء الإداري، القاهرة، دار النهضة العربية ، 1998، ص49-50 .

(3) الشربيني مصطفى محمود كامل ، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري – دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية 2006 ص489.

(4) كامل محمد نصر الدين، مرجع سابق ، ص107 .

الـدعوى قـد تقـادم أم لا ؟ وإضـافة إلـى ذلـك فـإن لـذلك التـاريخ أهميـة بصـفة عامـة فـي الإثبات[1] .

وقد نصت المادة 24 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 على أنه : يجب أن تتضمن العريضة عدا البيانات العامة المتعلقة بأسماء الطالب ومن يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم ، موضوع الطلب وتاريخ التظلم من القرار إن كان مما يجب التظلم منه ونتيجة التظلم وبياناً بالمستندات المؤيدة للطلب وأن تقرن العريضة بصورة أو ملخص من القرار المطعون فيه .

وللطالب أن يقدم مع العريضة مذكرة يوضح فيها أسانيد الطلب ، وعليه أن يودع قلم كتاب المحكمة عدداً كافياً من صور العريضة والمذكرة وحافظة المستندات وذلك لإجراء الإعلان المنصوص عليه في المادة التالية .

ومن استقراء المادة 24 السابق ذكرها يتبين لنا أن هناك نوعين من البيانات التي يجب أن تتضمنها الدعوى: بيانات عامة وبيانات خاصة بدعوى الإلغاء ، كما أن هناك بيانات متعلقة بالمدعى عليه :

أولا"- بيانات عامة :

وهي البيانات التي حددتها المادة 94 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 تاريخ 1953/9/28 وهي :

أ- اسم المحكمة التي ترفع الدعوى أمامها.

ب-تاريخ تحرير الاستدعاء.

ج-اسم كل من المدعي والمدعى عليه ولقبه ومهنته وموطنه.

د- بيان موضوع الدعوى، فإن كان من المنقولات وجب ذكر جنسه ونوعه وقيمته وأوصافه وإن كان من العقارات وجب تعيين موقعه وحدوده أو بيان رقم محضره.

هـ-عرض الأوجه القانونية التي تؤسس عليها الدعوى.

و- ذكر البيانات والأدلة التي يستند إليها المدعي في تأييد دعواه.

ز- توقيع المدعي أو وكيله متى كان الوكيل مفوضاً بسند رسمي، ويجب ذكر تاريخ هذا السند والجهة التي صدقته.

---

(1) د. السنوسي صبري محمد ، الإجراءات أمام القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص49 .

ثانيا"- بيانات خاصة بدعوى الإلغاء:

وطبقاً لنص المادة 24 السابق ذكرها فإن صحيفة دعوى الإلغاء يجب أن تحتوي على البيانات الآتية :

- اسم الطالب ، صفته ، محل إقامته .
- اسم من يوجه إليه أو إليهم الطلب، صفتهم ، ومحل إقامتهم .
- موضوع الطلب ، أو مضمون النزاع .
- تاريخ التظلم بالنسبة للقرارات الواجب التظلم منها ، ونتيجته إن وجدت .
- بيانات بالمستندات المؤيدة للطلب .
- صورة من القرار الصادر أو ملخص للقرار وتاريخه .

وللطالب أن يقدم مع عريضة الدعوى مذكرة يوضح فيها أسانيد الطلب ، وأن يودع عدداً كافياً من الصور ويكون بعدد المدعى عليهم ، مضافا" إليها نسخة إلى إدارة قضايا الدولة الممثل القانوني عن الإدارة في كافة الدعاوى التي ترفع عليها ، مرفقا" مع عريضة الدعوى المذكورة وأن يودع حافظة المستندات .

وفي فرنسا نجد أن المادة 40 من المرسوم الخاص بمجلس الدولة الفرنسي قد بينت أنه يتعين أن تشتمل عريضة الدعوى على " عرض للوقائع والقانون بشكل موجز وللطلبات والأسماء وعناوين أطراف الخصومة " ويجب أن يرفق بالعريضة صور لها وللمذكرة ، فضلاً عن القرار محل الطعن بالإلغاء[1] .

وإذا تعددت القرارات المطعون فيها ، فالقاعدة أن يقدم طلب مستقل بكل قرار إداري بعريضة مستقلة ، إلا إذا وجدت صلة تجمع بين القرارات المطعون فيها ، بحيث لا يمكن النظر إلى كل قرار بصورة مستقلة .

وفي هذه الحالة فإن الدعوى يمكن أن ترفع ضد هذه القرارات مجتمعة وإلا اعتبرت الدعوى مرفوعة ضد أول القرارات الإدارية المذكورة في عريضة الدعوى .

---

(1) مرسوم 31 يوليو 1945م الخاص بمجلس الدولة الفرنسي مشار إليه في مؤلف د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سابق ، ص 308 .

وفي حالة القرارات الجماعية أي الدعوى التي ترفع من أكثر من شخص ضد قرار إداري واحد ، فإن مجلس الدولة يشترط أن يكون الطاعن في نفس المركز القانوني إزاء القرار المطعون فيه ، وإلا كان على كل فرد أن يرفع الدعوى بمفرده ، فإذا وقعت الدعوى من طاعنين ليس لهم نفس المركز القانوني إزاء القرار المطعون فيه ، اعتبرت الدعوى مرفوعة من الطاعن الذي ذكر اسمه أولاً في عريضة الدعوى.

وفي فرنسا تستقل دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض ويكون لكل منهما عريضتها المستقلة، أما في سوريا ومصر، فإنه يمكن جمع الدعويين معاً في عريضة واحدة، حيث تنص المادة التاسعة من قانون مجلس الدولة السوري على اختصاص المجلس بطلبات التعويض عن القرارات الإدارية المذكورة في البنود السابقة من المادة سواء أرفعت بصفة أصلية أم تبعية.

ثالثاً- بيانات متعلقة بالمدعى عليه :

إن طرفي الخصومة القضائية هما المدعي والمدعى عليه ، لذا لابد في الدعوى القضائية من أن توجه الدعوى إلى الطرف الآخر الذي هو المدعى عليه .

وهو ذلك الشخص الذي ترفع ضده الدعوى ويتخذ موقف الدفاع فيها ولذلك يسمى بصاحب الصفة السلبية في الدعوى[1].

وإذا كانت الدعوى الإدارية عينية ، أي تستهدف حماية مبدأ المشروعية فإن وجود طرف آخر في الدعوى يطلق عليه المدعى عليه وهو يكون في دعوى الإلغاء الجهة الإدارية مصدرة القرار محل الطعن .

لذا فإنه يجب ذكر بيانات الجهة الإدارية مصدرة القرار، حتى لو كانت غير متمتعة بالشخصية المعنوية ، فالجهة الإدارية وإن كانت ليست الخصم الحقيقي لعدم تمتعه بالشخصية القانونية ، إلا أنها تكون الطرف الآخر في دعوى الإلغاء .

لذا فإذا كانت دعوى الإلغاء عينية أو موضوعية يختصم فيها القرار الإداري ذاته، فإنها مع ذلك توجه إلى الجهة التي أصدرت القرار المعيب ، لا لأن هذه الجهة تعتبر

---

(1) د. محمود سيد أحمد –أصول التقاضي وفقاً لقانون المرافعات، دار النهضة ، القاهرة، 2005، ص181 .

خصماً في دعوى الإلغاء ، وإنما لأنها هي التي تستطيع الدفاع عن القرار المعيب الذي أصدرته ، كما تستطيع أن تسحبه أو تعدله أو تنفذ حكم المحكمة بشأنه[1].

---

(1) الشربيني مصطفى محمود كامل ، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص486.

المطلب الثاني- إيداع عريضة الدعوى

إن الدعوى في المنازعات الإدارية ومنها دعوى الإلغاء لا تعتبر مرفوعة طبقاً لقانون مجلس الدولة إلا بإيداع صحيفتها قلم كتاب المحكمة المختصة ، فهذا الإجراء فقط هو الذي يدل على انعقاد الخصومة الإدارية .

أما الإجراءات الأخرى التي تسبق إيداع العريضة فلا تنعقد بها الخصومة ولا تعد الدعوى أنها قد رفعت إلى القضاء الإداري ، حيث تودع عريضة دعوى الإلغاء بعد تحريرها من قبل المحامي إلى ديوان المحكمة المختصة لدى محاكم مجلس الدولة السوري لغرض استيفاء الرسوم القانونية ، ومن ثم قيدها في سجلات المحكمة ، وهذا ما سنتناوله في الفروع التالية :

- الفرع الأول : توقيع المحامي على عريضة الدعوى .
- الفرع الثاني : استيفاء الرسوم القانونية .
- الفرع الثالث : قيد عريضة الدعوى .

الفرع الأول – توقيع المحامي على عريضة الدعوى

كل دعوى ترفع إلى مجلس الدولة سواء أكانت دعوى إلغاء أم دعوى تعويض يجب أن يوقع على عريضتها محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام المجلس ، ويترتب على مخالفة هذه القاعدة عدم قبول الدعوى ، ذلك أن المشرع قد أوجب توقيع العريضة من محام ، ومن ثم يكون قد نهى عن رفع الدعوى بغير هذا القيد متوخياً في ذلك مصلحة العدالة باعتبارها أمراً متعلقاً بالنظام العام لا يجوز الإخلال به ، " فإغفال هذا التوقيع هو إغفال لبيان جوهري يبطل صحيفتها ويتعلق بالنظام العام ". [1]

وبما أنه لا يسوغ – من حيث المبدأ – تحريك عدالة المحكمة لأي من الطرفين شخصياً ويقصد بذلك محاكم مجلس الدولة إلا ممثلاً بمحترف صناعة القانون أي بوساطة محام وإلا وقع تحت طائلة رد صحيفة الدعوى وإبطالها ، إلا أن سلسلة من الاعتبارات تتصل بواقع البيئة التي نعيش فيها والنظم التي تخضع لها نشاطات الطرفين، كون النفقات التي يلزمان بها باهظة ، جعلت لزاماً تجزئة هذا المبدأ أو ترويض قسوته ، كما يلي :

1. لا يترتب على المتداعين أمام المحاكم الإدارية الخارجة عن ملاك مجلس الدولة مسؤولية تمثيل نفسه بوساطة محام ، كما في المثول أمام لجان الضرائب المباشرة أو ديوان المحاسبات أو الهيئات الإدارية الأخرى ذات الاختصاص القضائي كالمجالس التأديبية ولجنة الشرفية ... الخ .
2. المحامون العاملون والمتقاعدون لا يلزمون في دعاواهم الشخصية الاستعانة بمحام ولو ادعوا أمام مجلس الدولة .
3. لا يلزم الشخص المدخل من قبل مفوض الدولة أو المحكمة في الدعوى كمتدخل أسباب قدرت هاتان الجهتان ضرورة إدخاله ، لا يلزم بأن يمثله محام ، لأنه أدخل بباعث خارج عنه .
4. إن طلب الإعفاء من الرسوم منشئ لبعض الآثار التي تنشئها الدعوى ذاتها ومع ذلك فإنه يتقدم بطلبه بدون محام ويتولى مفوض الدولة طلب توكيل محام له من نقابة المحامين .

---

(1) د الطماوي سليمان محمد ، قضاء الإلغاء ، مرجع السابق – صفحة 958 .

5. لا يلزم الفرد الذي رفعت الإدارة عليه الدعوى أمام القضاء الإداري وقابلها بدعوى مقابلة بتوكيل محام لأن هذه الدعوى تعتبر من دعاوى التقاص .

على أن القول بأن العريضة وقعت من المحامي ذاته مسألة تجري، على مسؤولية سكرتارية المحكمة باعتبار النص يلزم لتقديمها إليها [(1)].

وفي الحالات التي يتم فيها هذا الجزاء يقضي بعدم قبول الدعوى وتعد العريضة الباطلة كالتظلم الإداري ، ومن ثم فإن ميعاداً جديداً يفتح لصاحبها ابتداء من إعلانه برفضها ، "والسبب في ذلك ضعف الثقافة القانونية لدى جمهور المتقاضين فضلاً عن أن قضاء مجلس الدولة لدينا قضاء وليد يخشى أن يسيء الأفراد استعمال حق الالتجاء إليه فيهاجمون القرارات الإدارية بالحق والباطل وبشكل بعيد عن مبادئ القانون الأمر الذي يزعج الإدارة إلى الحد الذي يسبب لها الارتباك" [(2)].

إذاً لقد رتب المشرع على تقديم الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة آثاراً تتمثل :

أ. إن تقديم العريضة موقعة من محام مقبول ومقيد في جدول المحامين إجراء جوهري يجب أن يقوم فيها ، وإلا كانت العريضة باطلة ، لكن القصد من النص هو أن تصدر العريضة عن المحامي المقبول ذاته، أما صدورها عنه أو عدم صدورها، فمسألة متروك فيها التقدير بثبوتها وقيام الدليل عليه إلى المحكمة نفسها.

ب. تعتبر باطلة العريضة التي لم يوقعها المحامي المقبول أمام مجلس الدولة ، كما لو وقعها المدعي نفسه أو وقعها محام ما زال متدرباً أو محام سبق شطب اسمه من جدول المحامين، بسبب احالته على المعاش (ما لم يكن ذلك في دعوى شخصية له) أو لتوليه وظيفة عامة أو لإدارته عملاً تجارياً أو لكونه من أعضاء إدارة قضايا الدولة إذ لا يقبل أن يكون محامياً للطرفين أو لأي سبب آخر .

ج. تعتبر باطلة أيضاً عريضة الدعوى التي وقعها المحامي المقبول هو باسم موكله المدعي نفسه أي صور اسم موكله أو قلد توقيعه ، لأنها يجب أن توقع من المحامي بالذات أي بخط صاحبه ويبطلها رسم المدعي لتوقيعه .

---

(1) د. الخاني عبد الإله – القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد3، القضايا الإدارية، ص268 .

(2) د فهمي مصطفي أبو زيد – القضاء الإداري ومجلس الدولة – طبعة 1966 – بند 688 – صفحة 593 وما بعدها.

لكن يقبل من المحامي أن يكون قد بصم خاتمه الشخصي عليها بشرط لا ينكر هذا الخاتم.

أما بالنسبة للإدارات : فإن قيد الاستعانة بمحام وارد أيضاً فالنص لم يفرق بين الأفراد والإدارات العامة ، وبذلك تلتزم الإدارات غير المكتتبة قانوناً بالنيابة القانونية لإدارة قضايا الدولة بالاستعانة بمحام ، لهذا ردت العرائض الموقعة من الوزير بالذات .

لكن القضاء الإداري نظر إلى إدارة قضايا الدولة نظره إلى نيابة قانونية وليس ثمة ضرورة لصك بوكالتها وتمثل الإدارات المكتتبة بها حكماً ولو كان عن طريق مندوب لم يمض على تخرجه أكثر من عامين بحجة أنه يمثل رئيس الإدارة صاحب النيابة القانونية عن كل الوزارات والإدارات العامة[1] .

لقد نصت المواد 11 ، 16 ، 23 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 على أن المحامي يجب أن يكون مقيداً بجدول المحامين المقبولين أمام المجلس ، إلا أن هذه المواد بقيت معطلة بانتظار صدور ما يتطلب اعتمادها والعمل بها من نقابة المحامين رغم مرور أكثر من نصف قرن .

هذا ما نص عليه المشرع أما ما استقر عليه قضاء مجلس الدولة السوري، فإنه يتم إيداع صحيفة الدعوى من محام أستاذ فقط ، المحامي الوكيل حصراً ولا تجوز الإنابة بتسجيل الدعوى كما يجب على الوكيل التوقيع على محضر إيداع نموذجي مطبوع سلفاً يبين فيه اسم المدعي واسم المدعى عليه واسم المحامي المودع مع تاريخ الإيداع وبعد التوقيع من المحامي المودع والموظف المستلم يبين فيه اسمه وتوقيعه ، يتم تسجيل الدعوى في سجل المحكمة الأساسي ، ويدون على محضر الإيداع رقمها التسلسلي في هذا السجل ثم يضم محضر الإيداع إلى ملف الدعوى ، بعد أن تختم عريضة الدعوى بخاتم الديوان ، ويسجل عليها تاريخ إيداعها، وهذا التاريخ هو التاريخ الذي تنعقد به الخصومة وما ينجم عنه من آثار مثل ميعاد دعوى الإلغاء أو التقادم وغير ذلك ولا عبرة لأي إجراء سابق .

أما في مصر وطبقاً لقانون المحاماة الحالي يقبل أمام المحاكم الإدارية المحامون المقيدون أمام المحاكم البدائية، ويقبل أمام محكمة القضاء الإداري المحامون المقيدون أمام محاكم الاستئناف ، ويقبل أمام المحكمة الإدارية العليا المحامون المقيدون أمام محكمة النقض للمواد 70 ، 74 ، 78 من قانون المحاماة رقم /61/ لسنة 1968.

---

(1) د. الخاني عبد الإله – القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً ، المجلد3، القضايا الإدارية، ص 271–272 .

أما في لبنان فلا يوجب القانون توقيع محام على العريضة ، فيستطيع المدعي توقيعها وحده أو مع محاميه كما يستطيع أن يستقل بتوقيعها ، على أنه يتوجب على المدعي ، إذا ما وقع العريضة بنفسه أن يعين فيها المحامي الذي اختاره وكيلاً عنه ، إلا في الحالات التي تطبق فيها (الأصول الموجزة) المشار إليها في المادة 90 من قانون مجلس الشورى ، فقد أعفى على مقدم العريضة من تعيين محام عنه بمقتضى المادة 91 من القانون المذكور[1].

وبرأينا ليس من الضرورة أن يكون المحامي الذي يترافع أمام المجلس أو يقوم بإيداع العريضة من المحامين الذين أمضوا سنوات طويلة في المحاماة فقد وجد حالات قد وقع بها من مضى على تسجيلهم في المحاماة أكثر من عشرين عاما" بأخطاء لا تغتفر كعدم الطعن بالقرار الصادر عن محكمة القضاء الإداري بانتظار التبليغ .

لذلك فإننا نرى ضرورة أن يخضع المحامي الأستاذ لدورة لمدة ثلاثة أشهر أو ستة أشهر يتلقى خلالها محاضرات في القانون العام والإجراءات أمام القضاء الإداري ، والدعاوى التي تختص بها محاكم مجلس الدولة السوري يحاضر فيها أساتذة من كلية الحقوق والمحامون الذين عملوا بالقضاء الإداري يشهد لهم بالخبرة والدراية ويحصل في نهاية الدورة على وثيقة يبرزها لأول مرة أمام محاكم القضاء الإداري ، يستطيع بعدها المرافعة وإيداع الدعاوى أمام المجلس .

أو أن تتم هذه الدورات أثناء فترات التمرين لدى نقابة المحامين ، كل هذا كخطوة أولى ثم ننتقل بعدها لتخصص محامين بالقانون العام والتركيز على دراسة الإجراءات الإدارية لدى كلية الحقوق .

---

(1) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية، مرجع سابق، ص 108–109 .

الفرع الثاني – استيفاء الرسوم القانونية

يبدو أن مبدأ مجانية القضاء يوحي بألا تحصل أية رسوم ممن يطلب الحماية القضائية ، إلا أن الأخذ بهذا المبدأ على إطلاقه قد يشجع الناس على الالتفاف حول المحاكم بغير حق أو يلجؤون إليها بدعاوى غير جادة أو كيدية ، لذا تفرض معظم الدول الحديثة رسوماً يدفعها كل من يلجأ إلى القضاء لتضمن جديته واقتناعه بحقه [(1)] .

ومن الضروري ألا يبالغ المشرع في تحديد هذه الرسوم القانونية التي تستوفى في الدعاوى المقدمة من قبل المدعيين، بحيث تكون عائقاً وتؤدي إلى عدم التجاء الناس إلى القضاء للمطالبة بحقوقهم وكان لا بد للمشرع من أن لا يفرض هذه الرسوم القانونية بصورة مطلقة من دون الأخذ بنظرية الاعتبار نوعية الدعاوى وتقدير قيمتها المالية .

لذا فالرسوم القانونية للدعوى تتعلق عادة بتقدير قيمة الدعوى ويتولى المشرع تنظيم قواعد تقدير قيمة الدعوى بهدف ضمان حسن سير العملية القضائية بصفة اساسية، وتظهر أهميتها بشكل أوضح في تحديد قدر الرسوم القضائية التي يجب دفعها عند إيداع عريضة الدعوى[(2)] .

حيث يوجب المشرع السوري عند إيداع دعوى الإلغاء دفع الرسوم القانونية ، حيث تخضع دعاوى الإلغاء إلى رسم ثابت ، مالم يكن رافع الدعوى حاصلاً على القرار بإعفائه من الرسوم ، حيث إنه بعد تحرير عريضة الدعوى يتم تقديمها إلى سكرتارية المحكمة من قبل صاحب الشأن ويقوم سكرتير المحكمة بمراعاة ما يلي[(3)]

1. التأكد من وجود التوكيل الخاص بالدعوى .
2. لصق الطوابع المقررة حسب نوع المحكمة .
3. بعد ذلك يقوم السكرتير السابق بتقدير الرسوم القانونية للدعوى وفقاً للقانون .

---

(1) د. حلمي محمود ، القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الثالثة ، 1984م ، ، ص382 .

(2) المنجي إبراهيم– المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة، الطبعة الأولى 1999، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص173 .

(3) علي الدين زيدان، محمد السيد أحمد، الموسوعة الشاملة في شرح القانون الإداري، الجزء الثاني، نور الإيمان للإصدارات القانونية ، بشبرا الخيمة ، 2010، ص830–833 .

إن الدعوى الإدارية كما يرفعها الأفراد على الإدارة ، فإن لهذه الإدارة أن ترفعها عليهم ، وإذا كان المفروض في القضاء النظر إلى طرفي النزاع نظرة سواء ، فإنه ليس من منطق الأمور أن تبادر الإدارة ، وهي السلطة التي تقوم على مختلف أجهزة الدولة وخزانتها العامة ، إلى دفع رسوم الدعوى التي تريد إقامتها كما يبادر الأفراد إلى دفعها .

لهذا فإن القوانين تعفي الدولة عند التقاضي مما لا فائدة من إلزامها به ، أو مما يتنافى مع طبيعة وظيفتها العامة[1] .

وإذا كان قانون مجلس الدولة في مصر وسوريا لم يخص الدعاوى التي يمكن أن ترفعها الإدارة بنصوص خاصة تاركاً أمرها إلى القواعد العامة في الإجراءات والنصوص الخاصة التي تنظم ناحية من نواحي الإجراءات .

فإن قانون مجلس شورى الدولة اللبناني جاء بحكم صريح في هذا الموضوع فقد أورد الأحكام الخاصة بكيفية إقامة الدعوى والشروط الواجب توافرها في عريضتها وأعقبها بنص المادة التالية :

المادة63– ترفع مراجعات السلطة الإدارية إلى مجلس الشورى وفقاً لأحكام المادتين السابقتين ، وتعفى من رسوم الطابع والغرامة[2] ومن تعيين المحامي .

على أن قانون مجلس الدولة في مصر وسورية أشار في مواده إلى هيئة المفوضين وإلى أن طعونها لا تستوجب رسماً كما لا يمكن الحكم عليها بأي غرامة أو تضمينات[3] .

هذا وقد نصت المادة 4 من قانون مجلس الدولة السوري على أن تسري القواعد المتعلقة بتحديد الرسوم المعمول بها في الإقليم المصري كما تحدد الرسوم المقابلة لها بالإقليم السوري بقرار من رئيس الجمهورية وكل ذلك إلى أن يصدر القانون الخاص بالرسوم .

---

(1) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية ، مرجع سابق ، ص118 .

(2) يستعمل المشرع اللبناني كلمة (الغرامة) هنا بمعنى الكفالة والتأمين الذي يشترط دفعه إلى خزانة الدولة عند الطعن بالأحكام مشار إليه بالمرجع السابق .

(3) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية، مرجع سابق، ص119 .

ولم يصدر حتى الآن قانون خاص بالرسوم المتعلقة بمجلس الدولة وتطبق في سورية لائحـة الرسـوم المعتمـدة أمـام القضـاء العـادي وذلـك بموجـب القـرار رقـم 549 تـاريخ 1959/3/26 الصادر في سورية .

مما نرى معه **ضرورة صدور قانون الرسوم القضائية الخاص بمجلس الدولة.**

الفرع الثالث – قيد عريضة الدعوى

بعد استيفاء الرسوم المقدرة من ديوان المحكمة المختصة بمجلس الدولة السوري أو ربط ما يشعر الإعفاء منه تقدم عريضة دعوى الإلغاء ومرفقاتها إلى ديوان المحكمة المختصة لغرض تسجيلها في سجل المحكمة الخاص بذلك وإنشاء ملف خاص بها .

حيث قضت المادة (8) من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 12 ابريل 1955 على أن :

يعد ملف لكل دعوى تودع به كل ورقة يوجب القانون إيداعها ويكون ذلك بمحضر إيداع يثبت فيه رقم القضية وأسماء الخصوم واسم المودع وتاريخ الايداع وساعته وبيان الأوراق المودعة وتوقع من المودع والموظف المختص ويؤشر على غلاف الملف من الداخل بيان الأوراق المودعة بأرقام متتابعة وتاريخ إيداعها وعدد ملحقاتها ويثبت على غلاف الملف من الخارج رقم الدعوى بالسجل العام وأسماء الخصوم وموضوع الدعوى وبيان إجراءات سيرها .

وفيما يتعلق بمرفقات الدعوى فقد نصت المادة (9) من اللائحة الداخلية على أن تقدم المستندات في حافظة يبين فيها تاريخ كل مستند ومضمونه بأرقام متتابعة إلى سكرتير المحكمة من أصل وبه المستندات وصور من الحافظة وحدها بقدر عدد الخصوم ويحفظ أصل الحافظة والمستندات بملف الدعوى ، ويجوز أن تقدم المستندات بلغة أجنبية على أن تكون مشفوعة بترجمتها إلى اللغة العربية .

وفي حالة إيداع العريضة لدى قلم المحكمة يعد إجراء رفع الدعوى صحيحاً ، وأياً كان موضوع الدعوى ، كدعوى الإلغاء أو التعويض أو غير ذلك من الدعاوى الإدارية ، حيث لا يوجد طريق آخر لرفعها إلا بإيداع عريضتها قلم الكتاب أو شعبة الدعاوى وقيد العريضة في السجل الخاص بذلك [(1)] .

وبتقديم عريضة الدعوى الإدارية تنعقد الخصومة الإدارية التي تترتب على ذلك آثار عديدة وأهم تلك الآثار هي :

1. يتم تحريك الخصومة ويتدخل القاضي الإداري بمباشرة دوره الإيجابي فيها .
2. قطع مواعيد الدعاوى وسقوط مواعيد التقادم بالنسبة للحقوق .

---

(1) الشربيني مصطفى محمود كامل ، بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص494.

3. الخصومة تظل قائمة ولو توفي أحد الخصوم بعد تقديم عريضة الدعوى أو فقد أحدهم أهلية مباشرة عمل إجرائي ، فعند ذلك تسري عليها أحكام وقف وانقطاع الخصومة .
4. إن بطلان إعلان العريضة لا يبطل إجراءات رفعها ، ما دامت العريضة صحيحة بذاتها ، وقد اودعت قلم كتاب المحكمة إيداعاً صحيحاً وهذا بالطبع يخالف نص المادة /47/ من قانون أصول المحاكمات التي تعتبر الميعاد والإجراءات مبتدئة من تاريخ تبليغ الطرف الآخر .

وقد طبق القضاء الإداري هذا المبدأ أيضاً على ما يرفع من طعون إلى المحكمة كمرجع للطعن بالأحكام .

5. ولا يتساوى القضاء الإداري والقضاء العادي في اعتبار تاريخ هذا الادعاء منطلقاً للفائدة القانونية ، فللتبليغ هنا أثره الحتمي بهذه الناحية[1] .

وهكذا فإن الدعوى الإدارية بمجرد تقديم عريضتها إلى قلم المحكمة فإن ذلك يعد إيذاناً للقاضي الإداري بإعمال رقابته دون النظر في أية إجراءات أخرى تالية أو سابقة لذلك ، ويترتب على ذلك نتيجة مهمة وهي أنه يترتب على تقديم صحيفة الدعوى لقلم كتاب المحكمة جميع الآثار التي يرتبها القانون على رفع الدعوى ، حتى وإن كانت جميع الإجراءات التالية على قيد عريضة الدعوى قد تمت معيبة[2] .

لذا فإن الدعوى الإدارية تتميز عن الدعوى المدنية ، لأنها تبدأ بخطوة محددة وهي مجرد إيداع عريضتها قلم كتاب المحكمة ، فإذا تمت هذه الخطوة في الميعاد المعين انعقدت الخصومة.

أما إعلان – تبليغ – عريضة الدعوى ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية أو إلى ذوي الشأن ، فليس ركناً من أركان إجراءات إقامتها ، أو شرطاً لصحتها ، وإنما هو إجراء مستقل لا يقوم به أحد طرفي الخصومة .

---

(1) د. الخاني عبد الإله – القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد3، القضايا الإدارية، ص275 .

(2) ياسين عثمان علي، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص380 .

بل تتولاه المحكمة من تلقاء نفسها ، أي أن المحكمة في الدعوى الإدارية تقوم تلقائياً بتبليغ الطرف الآخر بإقامة الدعوى الإدارية ودعوة ذوي الشأن جميعاً لتقديم مذكراتهم ومستنداتهم في المواعيد المقررة بطريق الإيداع في قلم – سكرتارية – المحكمة[(1)] .

أما بشأن تقديم الدعوى في فرنسا فلا يخضع تقديم عريضة الدعوى لمجلس الدولة الفرنسي لشكل معين وليست هناك طريقة معينة لتقديمها حيث يجوز إيداع العريضة لدى سكرتارية القسم القضائي بالمجلس ، كما يجوز أيضاً إرسالها بطريق البريد بدون طوابع باسم رئيس القسم القضائي بمجلس الدولة[(2)].

وغالبًا ما تتحرك عن طريق تقديم أولاً عريضة موجزة تتبعها لائحة تفصيلية ، ولكن هذه اللائحة التفصيلية لا يمكن أن تشتمل على أسباب قانونية جديدة تختلف عن السبب القانوني الذي جرى التمسك به في العريضة الموجزة ، وإذا جرى تقديم لائحة تفصيلية إلى مجلس الدولة بعد مرور أربعة أشهر تلت تسجيل العريضة الموجزة ، فإن مقدم العريضة يعتبر أنه تنازل عن الدعوى عند انقضاء هذه المهلة ، حتى ولو أنه قدم لائحة بعد ذلك [(3)] ، ولكن هذه العقوبة لا يمكن تطبيقها أمام المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية إلا بعد الإنذار .

وينبغي أخيرًا في فرنسا الأخذ بمبدأ تفرّد العريضة ، أي أن كل عريضة تقدم من قبل شخص واحد فقط، ولو تم تطبيق هذا المبدأ على إطلاقه لكان لزاماً أن يكون عدد مقدمي العرائض مساويًا لعدد العرائض المقدمة والقرارات المطعون عليها .

ولكن مجلس الدولة الفرنسي قد خفف من حدة هذا المبدأ حيث أجاز أن تقدم الطلبات ضمن عريضة جماعية ، سواءً أكانت صادرة عن مقدم عريضة ضد عدة قرارات أم عن عدة مقدمين ضد عدة قرارات ، بشرط أن يجمعها رباط كافٍ [(4)] .

---

(1) المنجي إبراهيم– المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة، الطبعة الأولى 1999، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص192 .

(2) عبد الحميد محمد طاهر ، تقرير عن القسم القضائي بمجلس الدولة الفرنسي مجلة مجلس الدولة، السنة الحادية عشر 1962، ص414، مشار إليه بمؤلف عثمان ياسين علي، إجراءات إقامة الدعوى الإدارية، ص373 .

(3) المادة 53 . 3 المضافة إلى مرسوم 30 يوليو 1963 بمرسوم 16 يناير 1981 راجع جورج فودال وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ،الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، صـ 128 .

(4) فودال جورج وبيار دلفولفيه ، القانون الإداري ،الجزء الثاني ، مرجع سبق ذكره ، صـ 128.

المطلب الثالث- إعلان عريضة الدعوى

بعد أن يتم إيداع عريضة الدعوى مستوجبة كافة البيانات التي نصت عليها المادة 24 من قانون مجلس الدولة وبعد دفع الرسوم المتوجبة قانونا" " تعلن العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية المختصة، وإلى ذوي الشأن في ميعاد لا يجاوز سبعة أيام من تاريخ تقديمها ويتم الإعلان بطريقة البريد الموصى عليه مصحوباً بعلم الوصول"[1].

وقد نصت المادة 5 من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري بموجب قرار رئيس مجلس الوزراء الصادر بتاريخ 12 ابريل 1955 على أن:

يكون إعلان عرائض الدعاوى إلى الوزارات صاحبة الشأن رأساً وعليها تبليغ الفروع التابعة لها بالعريضة لاستجماع البيانات والأوراق والملاحظات اللازمة لتحضير الدعوى، وبعد استجماعها تودعها الوزارة بملف الدعوى في المحكمة المختصة في الميعاد القانوني، وتعتبر رياسة مجلس الوزراء بما يتبعها من هيئات منضماً إليها .

حيث يتم الإعلان بواسطة ديوان المحضرين الخاص بمجلس الدولة السوري، ويتم الإعلان في المحافظات عن طريق ديوان المحامي العام في كل محافظة.

وإذا شاب البطلان إعلان عريضة الدعوى ، فإن الأثر المترتب على ذلك هو ضرورة إعادة الإعلان مرة ثانية بطريقة صحيحة ، أي أن البطلان لا يمتد إلى رفع الدعوى طبقاً لقضاء مجلس الدولة السوري، كما لا تعتبر الدعوى مقدمة خارج الميعاد إذا ما تم إعلان الجهة المدعى عليها بعد فوات ما يزيد على الستين يوماً على علم المدعي بالقرار المطعون فيه ما دامت الدعوى قد رفعت في الأصل في الميعاد القانوني .

ذلك أن إعلان الصحيفة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية وإلى ذوي الشأن ليس ركناً من أركان إقامة المنازعة الإدارية أو شرطاً لصحتها ، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية: أن بطلان إعلان عريضة الدعوى ومرفقاتها إلى أي من ذوي الشأن ليس مبطلاً لإقامة الدعوى ذاتها ، مادامت قد قدمت صحيحة في الميعاد القانوني بإجراء سابق حسبما

---

(1) المادة 25 من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم 55 لعام 1959.

حدد قانون مجلس الدولة المصري ، وإنما البطلان لا ينصب إلا على الإعلان وحده، إن كان لذلك وجه لا يترتب على البطلان أثر إلا في الحدود وبالقدر الذي استهدفه الشارع[1].

هذا ما استقر عليه الاجتهاد في سوريا ومصر في حال النقص الذي يشوب عريضة الدعوى ، أما في لبنان فقد جاءت في قانون مجلس شورى الدولة أحكام خاصة بما قد يشوب عريضة الدعوى الإدارية من نواقص فنصت الفقرة الثانية من المادة 64 من المرسوم الإشتراعي المنظم لمجلس شورى الدولة رقم 227 لسنة 2000على أن " يقوم المستشار المعاون المشرف على الدوائر الإدارية بإبلاغ المستدعي خلال أسبوع النقص الموجود في الاستدعاء يجب أن يصلح هذا النقص خلال خمسة عشر يوماً من التبليغ ، وإذا انقضت هذه المدة دون إصلاحه يمكن المجلس إعطاء القرار ببطلان الاستدعاء " .[2]

و في لبنان أيضاً تقضي مواد قانون مجلس شورى الدولة اللبناني على ما يلي :

المادة67– خلال الأيام الثلاثة التي تلي قيد الاستدعاء أو تصحيح النواقص ، يعين رئيس الغرفة التي تتولى النظر في الدعوى مقرراً يحيل إليه الملف ، وللرئيس أن يقوم بوظيفة المقرر .

المادة68– يقوم المقرر بالتحقيق في المراجعة ، فيؤمن إبلاغ الأوراق للخصوم ويعين لهم مهلة لتقديم دفاعهم أو جوابهم ويجري التحقيقات التي يرى أن من شأنها جلاء القضية .

المادة69– تجري التبليغات بالشكل الإداري مقابل إيصال، وتحدد المهل من شهر إلى شهرين وابتداء من يوم التبليغ .

وفي ضوء هذه النصوص يتم إعلان عريضة الدعوى للخصوم وخلال المدة المحددة فيها بدءاً من تاريخ إيداع العريضة الديوان، وبرغم النص الوارد في قانون مجلس الدولة من أن الإعلان يتم بطريق البريد فإن الذي عليه العمل اليوم، هو أن الإعلان يتم بواسطة قلم المحضرين، وقد يتم الإعلان في الأقاليم بوساطة السلطة الإدارية، ويغلب أن يتم ذلك بإنابة

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري ، في 3 نوفمبر سنة 1968، مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الإدارية العليا لسنة الرابعة عشر.

(2) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية – دراسة نظرية وعلمية مقارنة – نظرية الدعوى في القضاء الإداري– معهد البحوث والدراسات العربية – مطبعة نهضة مصر– 1968 ، ص 115.

السلطة القضائية طبقاً لقواعد الإنابة المنصوص عليها في قوانين المرافعات والأصول المدنية[1].

كما أن إعلان العريضة ومرفقاتها إلى الجهة الإدارية وإلى ذوي الشأن ليس ركناً من أركان إقامة المنازعة الإدارية أو شرطاً لصحتها ، وإنما هو إجراء مستقل لا يقوم به أحد طرفي المنازعة وإنما تتولاه المحكمة من تلقاء نفسها المقصود منه إعلان الطرف الآخر بإقامة المنازعة الإدارية ودعوة الجهة المدعية والجهة المدعى عليها لتقديم مذكراتهم ومستنداتهم في المواعيد المقررة بطريق الإيداع في ديوان المحكمة التي رفعت أمامها الدعوى ، كما لا يترتب على الخطأ في توجيه هذا الإعلان إلى غير الجهة ذات الصفة في الدعوى أي أثر على صحة الدعوى ، بل تظل قائمة منتجة لآثارها القانونية وللمدعي بعد ذلك تصحيح هذا الخطأ لإعلان الجهة المختصة صاحبة الصفة في الدعوى وذلك أثناء سير الدعوى.

و في فرنسا ورغم أنه من المتعارف عليه أن المدعي في دعوى الإلغاء إنما يقوم باختصام قرار إداري ، وبالتالي فإن دعوى الإلغاء لها طبيعتها الموضوعية أو العينية لأنها توجه ضد قرار إداري من أجل إلغائه ، ولكنه مع ذلك لا بد من إعلان الاستدعاء أو العريضة إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار .

ويكون ذلك أمام مجلس الدولة الفرنسي بالطريق الإداري أو بواسطة خطاب مصحوب بعلم الوصول ، ويجري الأمر بطريقة مماثلة أمام المحاكم الإدارية الفرنسية ، والأمر بالإعلان يصدر من المقرر وتتحمل سكرتارية القسم القضائي في المجلس أو في المحكمة عبء تنفيذ هذا الإعلان[2].

أما في إنجلترا وكما هو الحال نجد أن من حق أي طرف في قضية أن يأخذ علمًا بالقضية التي ستواجهه وذلك من خلال تبليغه وإعطائه وقتًا كافيًا للإطلاع على محتوى هذه القضية ومضمونها ، وذلك من أجل تحضير دفاعه وإعداد بينته سواءً أكانت هذه القضية بين أحد الأفراد والإدارة ، أم بين فرد وفرد آخر .

---

(1) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية، المرجع السابق ، ص112– 113 .

(2) د . الدغيثر فهد بن محمد بن عبد العزيز ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، دراسة مقارنة ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1992م ، ص 311 .

والاطـلاع المسـبق لا شـك أن لـه مـردوداً إيجابيـاً علـى سـير جلسـات المحـاكم وانتظامها ، ولقد كـان هـذا الحـق مـن بـين التوصـيات الهامـة التـي وردت فـي تقريـر لجنـة فـرانكس ، حيـث أوصـت اللجنـة المـذكورة بضـرورة إحاطـة صـاحب الشـأن علمًـا بموضـوع القضـية التـي سيواجهها وبمـا قـدم ضـده مـن حجـج ، بالإضـافة إلـى أن لجنـة فـرانكس قـد أوصت بأنـه مـن الضـروري إحاطـة صـاحب الشـأن علمًا بموعد الجلسـة ، ويعتبـر الإشـعار المسبق بموعد انعقاد الجلسة من الحقوق الجوهرية لأطراف النزاع ، وتختلف فترة الإشعار هذه من محكمة إلى أخرى ، فهي سبعة أيام بالنسبة لقضايا الأمراض العقلية ، ولا يجوز أن تقل عن ثمانية وعشرين يومًا بالنسبة للقضايا التي تنظرها محكمة المدارس الخاصة، وفي القضايا التي ينظرها مفوضو الضرائب العامون تنص الإجراءات على تحديد موعد معقول ، وهي بصورة عامة ثلاثون يومًا ، وعدم إعطاء إشعار مسبق بموعد الجلسة وتبليغ صاحب الشأن بمضمون القضية يعرض قرار المحكمة الخاصة للإلغاء بسبب مخالفته لمبادئ العدالة الطبيعية ، والإجراءات الشكلية [1]

(1) د. عمر محمد مرشد الشوبكي، مرجع سبق ذكره ، ص 154.

المطلب الرابع– إيداع الجهة الإدارية الرد على عريضة الدعوى.

على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق الخاصة بها.

ويكون للطالب أن يودع قلم كتاب المحكمة مذكرة بالرد مشفوعة بما يكون لديه من مستندات في المهلة التي يحددها له المفوض إذا رأى وجهاً لذلك ، فإذا استعمل الطالب حقه في الرد كان للجهة الإدارية أن تودع مذكرة بملاحظاتها على هذا الرد مع مستندات في مدة مماثلة[1].

ويجوز لرئيس المحكمة في أحوال الاستعجال أن يصدر أمراً غير قابل للطعن بتقصير الميعاد المبين في الفقرة الأولى من هذه المادة ويعلن الأمر إلى ذوي الشأن خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره، وذلك بطريق البريد ويسري الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان.[2]

لقد ألزم القانون على الجهة الإدارية المعنية أن تودع قلم الكتاب مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق الخاصة بها ، وذلك خلال ثلاثين يومًا من تاريخ الإعلان ، ويحق لرئيس المحكمة أن يصدر أمرًا غير قابل للطعن بقصر هذا الميعاد ويعلن هذا الأمر إلى ذوى الشأن عن طريق البريد خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره ، ويسري هذا الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان ، ولصاحب الشأن أن يرد على مذكرة الإدارة في المهلة التي يحددها له مفوض الدولة إذا رأى وجهًا لذلك .

كما للإدارة إذا استعمل صاحب الشأن حقه في الرد أن تودع مذكرة بملاحظاتها على هذا الرد خلال مدة مماثلة [3].

---

(1) المادة 27 من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم 55 لعام 1959.

(2) المادة 28 من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم 55 لعام 1959.

(3) د. الحلو ماجد راغب ، القضاء الإداري ، منشأة المعارف ،الإسكندرية ، 2004، ص 343 .

حيث يقوم قلم كتاب المحكمة خلال مدة أربع وعشرين ساعة من انقضاء الميعاد المحدد في الفقرة الأولى من المادة 27 للإدارة بإرسال ملف الأوراق إلى هيئة مفوضي الدولة بالمحكمة وذلك لتهيئة الدعوى للمرافعة .[1]

---

(1) المادة 29 من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم 55 لعام 1959.

المبحث الثاني- الآثار المترتبة على رفع دعوى الإلغاء
(وقف تنفيذ القرار المطعون فيه)

بعد رفع دعوى الإلغاء وإيداعها ديوان المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام المجلس متضمنة البيانات التي نصت عليها المادة 24 من قانون مجلس الدولة ، يجب التمييز بين نوعين من دعاوى الإلغاء:

النوع الأول وهي الدعاوى التي تكون فيها طلبات المدعي في العريضة إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى غير مقترنة بوقف التنفيذ، وهذه الدعوى تحال بعد رفعها وإعلانها إلى هيئة مفوضي الدولة ليتم تحضيرها وإعدادها للنظر فيها .

أما النوع الثاني والتي تكون عريضة الدعوى فيها مقترنة بطلب وقف تنفيذ القرار المشكو منه مع إلغاء القرار، يجعل لها مساراً آخر عند قيدها في سجل الأساس حيث تحال إلى رئيس المحكمة ليحدد موعد الجلسة، ويتم إبلاغه للجهة المدعية والمدعى عليها للنظر بالطلب العاجل بوقف تنفيذ القرار قبل إحالة القضية إلى السيد مفوض الدولة لتحضيرها، وأساس ذلك صفة الاستعجال التي تبرر سرعة نظر الدعوى وهذا بخلاف القضاء الإداري الفرنسي الذي يحيل كافة الدعاوى الإدارية ومنها دعوى الإلغاء إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها حتى لو كانت مقترنة بطلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه .

ولم ينص قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم **55** لعام **1959** على اختصاص جهة قضائية معينة للنظر بوقف التنفيذ أو الطلبات المستعجلة كقاضي الأمور المستعجلة في القضاء العادي ، لذلك فإن الاختصاص بالنسبة لوقف التنفيذ في دعاوى الإلغاء يكون معقوداً للقضاء الإداري صاحب الاختصاص في دعوى الإلغاء، فهي إما أن تكون محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية، كما أن النص الوحيد الذي ورد بشأن وقف تنفيذ القرارات الإدارية هو نص المادة 21 من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم **55** لعام **1959** والذي نص على أنه : " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها.

وبالنسبة إلى القرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها، على أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً

باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه ".

وتعتبر دعوى الإلغاء بسبب ما يحيط بها من ظروف من قبيل الدعاوى المستعجلة بطبيعتها، فالإدارة خصم قوي يتمتع بامتيازات السلطة العامة القاهرة إذا ما قورنت بالفرد الضعيف الذي يتعرض لضغط شديد قد يضعه في أوضاع لا تحتمل، فضلاُ عما يتطلبه القانون الإداري من استقرار المراكز القانونية وحسمها وهي مراكز متحركة ومتطورة بطبيعتها، ونظراُ لما يتطلبه الفصل في دعوى إلغاء القرارات الإدارية من وقت قد يطول فإن المشرع قد أباح لذوي الشأن التقدم بطلبات معينة إلى القاضي الإداري للبت فيها دون الانتظار لحين الفصل في دعوى الإلغاء لما قد يترتب من ضرر بالنسبة للأفراد إذا ما تقبلوا هذا الوقت ومن الأمور المستعجلة التي نص عليها القانون وقف تنفيذ القرارات الإدارية واستمرار صرف الراتب.[1]

إن الغاية من وقف التنفيذ هو تفادي ضرر يتعذر تداركه لو حكم في الطلب الأصلي بالإلغاء، فهو نظام يهدف إلى حماية الحقوق والحريات العامة للأفراد، إضافة إلى وضع حد لتعسف الإدارة إذا ما أسرعت إلى تنفيذ القرار المطعون فيه، وفي هذا يختلف طلب الإلغاء عن طلب وقف التنفيذ، إذ لا أهمية لقاضي المشروعية أن يكون القرار الإداري قد نفذ أو لم ينفذ بعد في بعض الأنظمة التي تستمر بالنظر في دعوى الإلغاء رغم تنفيذ القرار المطعون فيه، فتنفيذ القرار يكون بلا أي أثر على قبول الطعن بالإلغاء، ولكن ليس هذا هو الحال بالنسبة لقاضي وقف التنفيذ، فيشترط للحكم به أن يكون القرار المطعون فيه بالإلغاء والمطلوب وقف تنفيذه لم ينفذ بعد أو لم تكمل الإدارة بعد تنفيذه .

لقد وجد نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية لإحداث توازن بين المصلحة العامة والتي تستوجب تمتع القرارات الإدارية بنفاذ مباشر تفعيلاً للعمل الإداري وبين المصلحة الخاصة لمن صدر بشأنه القرار والذي قد يضيره تنفيذه بشكل مستحيل التدارك رغم رجحان إلغاء القرار، ولتوقي إلحاق أضرار دائمة من تنفيذ قرارات سيقضى في الغالب بعدم مشروعيتها، حيث توجب المصلحة العامة بمعناها الشامل إحداث نوع من التوازن بين مصلحة المجتمع

---

(1) زين الدين بلال أ مين – دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، دراسة مقارنة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، 2010، الإسكندرية . ص451.

فـي تفعيـل النشـاط الإداري مـن خـلال القـرارات الإداريـة ، وفـي ذات الوقـت عـدم التضـحية بمصلحة الفرد والذي قد يضار من تنفيذ قرار من المرجح إلغاء القضاء له[1] .

فالقاعدة العامة في هذا الشأن أن رفع الدعوى بطلب إلغاء قرار إداري معين لا يؤثر على تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وهي الأثر غير الواقف للطعن، والأساس القانوني لقاعدة تمتع القرارات الإدارية بقوة تنفيذية ذاتية يتمحور حول قرينة سلامة القرارات الإدارية ، وعلى كل من يدعي خلاف ذلك أن يقيم دعوى إلغاء هذا القرار وإثبات عدم مشروعيته ، وهذا ما سار عليه المشرع المصري أيضاً في قوانين مجلس الدولة المتعاقبة بدءاً من القانون 112 لسنة 1946 وحتى القانون الحالي رقم 47 لسنة 1972 .

بينما نص على هذا المبدأ في فرنسا لأول مرة في المادة الثالثة من المرسوم الصادر في 22 يوليو سنة 1806 والذي خضع للتعديل عدة مرات ، كما نص عليها في المرسوم الصادر عام 1953 والذي أنشأ المحاكم الإدارية وجعلها صاحبة الاختصاص الأصيل بالفصل في المنازعات الإدارية، وكذلك في القانون الصادر في 31 ديسمبر سنة 1987 المتعلق بإصلاح القضاء الإداري والذي أسس المحاكم الإدارية الاستئنافية، ويقوم مبدأ الأثر غير الواقف للطعن على فكرة المصلحة العامة، أي في الممارسة الفاعلة للعمل الإداري ، فضرورات سير المرفق العام بانتظام واضطراد تتطلب خضوع الأفراد للقرارات الإدارية حتى ولو كانوا متشككين من مشروعيتها حتى يحكم بإلغائها، ذلك أنه لو سمح بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بمجرد تحريك سلطة قاضي المشروعية لترتب على ذلك تأخير وتعطيل العمل الإداري ولا شك أن في ذلك إضراراً بالمصلحة العامة التي يجب أن تغلب عند التعارض على المصلحة الخاصة[2] .

وهذا بخلاف القضاء الإداري الألماني الذي يرتب الأثر الواقف للطعن في القرار الإداري ويعتبر مكون أساسي في البناء القانوني للقانون الإداري الألماني، لأن المشرع الألماني يدخل نظام وقف التنفيذ في المنظومة الدستورية، معتبراً إياه حقاً دستورياً لأن

---

(1) د خليفة عبد العزيز عبدالمنعم ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، منشأة المعارف ، 2006 ، ص9.

(2) د. الشيخ عصمت عبد الله – الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية ، الناشر دار النهضة العربية ، القاهرة 2009 ، ص 116.

الحماية القضائية المقررة للأفراد في ألمانيا هي الحماية القضائية الشخصية، لذلك فإن المشرع الألماني يقرر كقاعدة عامة الأثر الواقف للطعن [1] .

إن الحماية القضائية الشخصية موجهاً أساساً لحقوق الأفراد ، لهذا نجد الفقرة الرابعة من المادة (19) من القانون الأساسي الألماني تقرر حماية قضائية فاعله لأي شخص اعتدى على حقوقه، كما أن قانون الإجراءات الإدارية منح القاضي الإداري سلطات واسعة في مواجهة الإدارة بغرض حماية حقوق الأفراد، فقد قررت الفقرة الأولى من المادة (80) من قانون المحاكم الإدارية كقاعدة عامة الأثر الواقف للطعن بالإلغاء في القرارات الإدارية، كما نصت الفقرة الخامسة من المادة 80 من قانون المحاكم الإدارية الألماني " لصاحب الشأن أن يطلب من المحكمة وقف تنفيذ القرار الإداري حتى قبل أن يرفع دعوى الإلغاء " إذاً الطعن والأثر الواقف لتنفيذ القرار الإداري هو اما الطعن بالإلغاء وإما الطعن الإداري (التظلم الإداري) يستوي في التظلم أن يكون تظلماً ولائياً أو تظلماً رئاسياً [2] .

ونتيجة لأن القاعدة العامة في النظام القانوني السوري والمصري وكذلك الفرنسي الأثر غير الواقف للطعن بالإلغاء فإنه يكون باستطاعة الإدارة أن تقوم بتنفيذ قرارها الإداري وأن تتم هذا التنفيذ بالرغم من الطعن عليه بالإلغاء وطلب وقف التنفيذ، وحكمة هذه القاعدة أي الأثر غير الواقف للطعن مبررة في أنه لو أجيز وقف تنفيذ القرارات الإدارية بمجرد الطعن فيها بالإلغاء، لترتب على نشاط الإدارة تأخير وتعطيل للعمل الإداري الذي يعتمد على القرارات الإدارية النافذة، كما أن ذلك سيسمح للأفراد بالإسراف في رفع دعاوى الإلغاء[3]، لذلك تقررت هذه القاعدة إلا أنه استثناء على هذه القاعدة أجاز المشرع للمحكمة أن تحكم بوقف التنفيذ إذا توافرت شروطه المنصوص عليها في المادة 21 وفي نطاق القرارات التي يجوز الحكم بوقف تنفيذها، كما يشترط لقبول طلب وقف التنفيذ أن يكون ثمة

---

(1) د. الشيخ عصمت عبدالله – جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، دار النهضة العربية ،القاهرة، 2008، ص 28.

(2) د. الشيخ عصمت عبدالله – جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق ، ص30 ، ص 36.

(3) د محمد علي عبدالفتاح ، الوجيز في القضاء الإداري– دعوى الإلغاء ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2009 . ، ص 293.

قرار إداري نهائي موجود وقائم ومنتج لآثاره عند إقامة الدعوى وإن عدم وجود القرار قبل إقامة الدعوى يجعلها غير مقبولة[1].

والقرارات الإدارية التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها، على أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه، إذا كان القرار صادراً بالفصل فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ، ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه .

لذلك سوف نعرض في دراستنا لهذا الاستثناء الخاص بجواز وقف تنفيذ القرار المطعون فيه بالإلغاء من خلال المبادئ التي استقر عليها قضاء مجلس الدولة السوري من خلال دراسة مقارنة بين كل من القضاء الإداري السوري والمصري والفرنسي الذي يرتب الأثر غير الواقف للطعن ، وبين القانون الألماني الذي يرتب الأثر الواقف للطعن وذلك على النحو التالي:

المطلب الأول- شروط وقف التنفيذ.
المطلب الثاني- القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها.
المطلب الثالث - الحكم في طلبات وقف التنفيذ .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية المصرية في الطعن رقم 1598 لسنة 30ق - جلسة 1991/7/27 - مكتب فني 36 ص1640.

المطلب الأول- شروط وقف التنفيذ

اشترط المشرع في المادة 21 من قانون مجلس الدولة السوري شرطين لوقف التنفيذ هما: **شرط شكلي** وهو أن يكون قد تم تسجيل هذا الطلب في صحيفة الدعوى فقد نصت المادة 21 على " يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى " ، وجزاء مخالفة هذا الشرط هو عدم قبول طلب وقف التنفيذ .

وشرط موضوعي وهو أن ترى المحكمة أن تنفيذ القرار يرتب نتائج يتعذر تداركها

وقد أضاف القضاء الإداري شرطاً ثالثاً لوقف تنفيذ القرار الإداري ، وهو استناد طلب الإلغاء إلى أسباب جدية تبرر تقديمه فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها على أن : " ركني وقف التنفيذ هما جدية الطلب واحتمال نتائج يتعذر تداركها" [1]

وفي ألمانيا فإن شروط ترتيب الأثر الواقف (وقف التنفيذ) والمقصود هنا الحالات الاستثنائية التي لا يكون فيها الطعن الإداري أم القضائي اثر واقف حيث يجوز للمحكمة الإدارية بالرغم من ذلك أن ترتب الأثر الواقف بشروط محددة ، وهي : أن يطلب من المحكمة ترتيب الأثر الواقف للطعن بالإلغاء (شرط شكلي) وأن ترى المحكمة أن فرص نجاح الحكم بالإلغاء قوية (شرط المشروعية) وأن التنفيذ سوف يترتب عليه نتائج خطيرة وغير عادلة على الطاعن تفوق المصلحة المبتغاة من صدور القرار الإداري (شرط الاستعجال) .

وإن المشرع الألماني استلزم لكي تحكم المحكمة بوقف تنفيذ القرار الإداري (ترتيب الأثر الواقف) شرطين : شرط المشروعية ، وشرط الاستعجال إلا أنه لم يتطلب توافرهما معاً ، فتوافر أحدهما يكفي للحكم بوقف التنفيذ[2] .

لذا تنحصر شروط قبول وقف تنفيذ القرار الإداري في دعوى الإلغاء لدى مجلس الدولة السوري إلى ثلاثة شروط تتمثل في :

- الفرع الأول : اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء .
- الفرع الثاني : أن يترتب على التنفيذ نتائج يتعذر تداركها.
- الفرع الثالث : استناد دعوى الإلغاء إلى أسباب جدية.

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية / ع 25 لسنة 1964 – مع 1964/1960 م278 ص340 .

(2) د. الشيخ عصمت عبدالله ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق ، ص82-83 .

الفرع الأول – اقتران طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء

يشترط لقبول طلب وقف التنفيذ أن يكون مقترناً بدعوى إلغاء القرار المطلوب وقف تنفيذه وذلك سداً للسبل أمام رغبات التسويف والمماطلة ، والأساس القانوني لهذا الشرط ما نصت عليه المادة 21 قانون مجلس الدولة: " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها" .

ومعنى هذا أن طلب وقف التنفيذ لا يجوز إبداؤه أثناء نظر الدعوى إذا لم يكن مسجلاً في صحيفة الدعوى ، أي يجب أن يقترن طلب وقف التنفيذ بطلب الإلغاء في نفس الصحيفة الذي يتقدم بها المدعي لرفع دعواه ، فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بقولها لقد : اشترطت المادة (21) من قانون مجلس الدولة أن يقدم طلب وقف التنفيذ في صحيفة الدعوى .[(1)]

فالبين من النص أنه يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري إبداء الطلب في صحيفة دعوى الإلغاء أي أن تقترن الطلبات في صحيفة واحدة ومن ثم لا يقبل طلب وقف التنفيذ بصحيفة مستقلة أو إبداؤه أثناء المرافعة، وسبب ذلك أن سلطة وقف تنفيذ القرارات الإدارية مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها وذلك ببسط الرقابة القانونية على القرار على أساس وزنه بميزان القانون وزناً مناطه المشروعية بالإضافة إلى ركن الاستعجال ، فلا يجوز أن يطلب وقف تنفيذ الحكم استقلالاً عن طلب إلغائه [(2)].

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية : يجب أن يكون طلب وقف التنفيذ مقترناً بطلب الإلغاء في صحيفة واحدة حتى تكون الدعوى مقبولة، ذلك الشرط الشكلي واجب في حالة إقامة الدعوى أمام محاكم مجلس الدولة[(3)].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع1990/3786/496 – مع 1990 م38 ص179.

(2) الطعن المصرية رقم 3094 لسنة 29 ق– جلسة 1984/4/14– والطعن رقم 1238 لسنة 30ق جلسة 1986/12/20– والطعن رقم 2483 لسنة 37ق– جلسة 1989/6/24

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1109 لسنة 45ق – جلسة 2001/5/13 – س46 ص189

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية على: أن وقف التنفيذ الخاص بقضاء الإلغاء يتوجب تقديمه في صحيفة افتتاح الدعوى ليكون جديراً بالقبول طبقاً للمادة (21) من قانون مجلس الدولة رقم /55/ لسنة 1959[1] .

إلا أن القضاء الإداري السوري قد سار على قبول طلب وقف التنفيذ إذا ما تم تقديمه كطلبات عارضة أثناء النظر بالدعوى شريطة صدوره بعد إقامة الدعوى ورفضه إذا كان صادراً قبل إقامة الدعوى ، وهذا يخالف بشكل واضح الشرط الجوهري الذي نصت عليه المادة 21 لقبول طلب وقف التنفيذ وهو اقترانه بطلب الإلغاء، .

وتطبيقاً لذلك فقد قضت : ان المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وفي ضوء أن طلب وقف التنفيذ مقدم على أساس طلب عارض ويتعلق بإنذار صادر قبل إقامة الدعوى ولم يكن مستجداً بعدها وجدت أن طلب وقف التنفيذ في هذه القضية غير مستوف للشرطين الواجب توافرهما وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها[2] .

أما في فرنسا فإنه يجوز أن يقدم طلب وقف التنفيذ مقترناً بصحيفة دعوى الإلغاء، كما يجوز أن يقدم في وقت لاحق على رفع دعوى الإلغاء وهذا ما سارت عليه التقاليد والأعراف فيما يتعلق بطلبات وقف التنفيذ المرفوعة أمام مجلس الدولة[3] .

وذلك على خلاف القضاء المصري، وإننا نرى أن ما سار عليه القضاء الإداري السوري هو عين الصواب ، فقد توهم الإدارة إلى أنها ليست في طريقها إلى تنفيذ القرار بمواجهة الطاعن ثم تفاجئه بعد رفع دعوى الإلغاء دون طلب وقف التنفيذ بإجراءات التنفيذ الجبري للقرار بناء على عدم طلبه وقف التنفيذ .

لئن كان الأصل أن طلب وقف التنفيذ لا يقبل إلا إذا رفع مقروناً بطلب الإلغاء ابتداءً إلا أن ذلك لا ينطبق على الحالة التي تبادر فيها الإدارة إلى إصدار قرارات متلاحقة

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ع 40 لسنة 1975 – مع 1975 م186 ص413 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 150–1/ ع 2000/830

(3) د. الشيخ عصمت عبدالله ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 70

بشأن نزاع معروض أمام القضاء عندها تمتد الرقابة القضائية إلى كل إجراء جديد إلى أن يفصل القضاء في النزاع[1] .

ولاشك أن الاتجاه الذي أخذ به القضاء الإداري السوري والمشرع الفرنسي في هذا الصدد يفضل اتجاه المشرع المصري من ناحيتين:

الأولى: إن إلزام الأفراد بتضمين طلباتهم لوقف التنفيذ في طلبات الإلغاء سيؤدي في الممارسة العملية إلى أن يضمنوا طلباتهم الأصلية بشكل تلقائي طلبات بوقف التنفيذ مما يثقل كاهل المحكمة بكثرة هذه الطلبات، وهذا ما أراد أن يتفاداه – في واقع الأمر – المشرع الفرنسي بإعطاء الطاعن الحق في أن يطلب وقف التنفيذ في أي لحظة بعد رفع دعوى الإلغاء.

الثانية: قد لا يظهر للطاعن مصلحة شخصية في طلب وقف التنفيذ إلا في مرحلة لاحقة على رفع دعوى الإلغاء ، فمن مقتضيات المحاكمة العادلة أن تكون الحماية القضائية فاعلة، والحماية الفاعلة لن تكون كذلك إلا إذا أعطى للأفراد الحق في الدفاع عن حقوقهم ومراكزهم القانونية في أي وقت تظهر لهم مصلحة شخصية في ذلك [2] .

وعليه إذا لم يكن للطاعن مصلحة شخصية في طلب وقف التنفيذ وقت رفع دعوى الإلغاء ثم ظهرت له مصلحة بعد ذلك، فيكون له الحق في طلب وقف التنفيذ ، ذلك أنه إذا حرم من هذا الحق، فإن هذا يُعد إخلالاً لحق أساسي من الحقوق الدستورية وهو الحق في الدفاع، الذي هو من مقتضيات المحاكمة العادلة.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن المشرع المصري لم يشترط لقبول طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه أن يذكر هذا الطلب في صحيفة الطعن صراحة ، بل يقوم مقام الطلب ما يدل أو يشير إلى أن إرادة الطاعن قد اتجهت لطلب وقف التنفيذ .

وعليه فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية بأن " تكييف الدعوى يخضع لرقابة القضاء باعتباره تفسيراً لنية المدعي الحقيقية، وإن طلب المدعي في صحيفة دعواه أولاً الحكم بصفة مستعجلة بإلغاء القرار المطعون فيه وثانياً في الموضوع الإحالة إلى الدائرة

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1973/106/20 – مع 1973 122 ص329 .

(2) د. الشيخ عصمت عبدالله ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، مرجع سابق ص73.

المختصة للفصل في النزاع وإن قيامه بدفع الرسم المستحق عن طلبي وقف التنفيذ والإلغاء عند إقامة الدعوى، دلالة ذلك كله أن المدعي قصد إلى تضمين صحيفة دعواه طلبي وقف تنفيذ القرار وإلغائه" [1] .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية – السنة 14 ق– القضية رقم 13/282 ق جلسة 1968/11/9.

الفرع الثاني – أن يترتب على التنفيذ نتائج يتعذر تداركها

بالإضافة إلى اقتران طلب وقف التنفيذ بدعوى الإلغاء ، تطلب المشرع في المادة 21 من قانون مجلس الدولة السوري لوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء أن تكون النتائج التي تترتب على تنفيذ القرار يتعذر تداركها مستقبلاً فيما إذا تم الحكم بإلغاء القرار المطعون فيه ، فإذا ظهرت للمحكمة الناظرة بدعوى الإلغاء أمور يخشى عليها من فوات الوقت أو نتائج يتعذر تداركها لو لم تحكم بوقف تنفيذ القرار، أو ضرر يحيط بالحق الذي يسعى المدعي المحافظة عليه من خلال دعواه كان للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه .

ويقصد بهذا الشرط أن تنفيذ القرار يقترن باحتمال وقوع نتائج لا يمكن تداركها مستقبلاً فيما لو انتظر الأمر لحين الفصل في موضوع دعوى الإلغاء، لذلك منح المشرع السوري القضاء الإداري سلطة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه إذا انطوى تنفيذ القرار على خطورة تؤدي إلى نتائج يصعب تلافيها ، خاصة وأن إجراءات دعوى الإلغاء قد تستغرق وقتاً طويلاً حتى الفصل في موضوعها بالقبول أو الرفض ، على أنه يشترط ألا يكون الطاعن كان سبباً في حالة الاستعجال هذه بسبب تقاعسه أو إهماله.

إن مفهوم شرط الاستعجال وتقرير توافر الاستعجال بما يؤدي إليه تنفيذ القرار من إحداث نتائج يتعذر تداركها أمر متروك تقديره للمحكمة في ضوء وقائع وظروف الدعوى ، وموقف المدعي نفسه من توقي تلك النتائج.

فالمشرع حين خول القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء، إنما استهدف توقى النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذ هذه القرارات مع الحرص في ذات الوقت على مبدأ قابلية القرارات الإدارية للتنفيذ رغم الطعن عليها بالإلغاء، لذلك ترك المشرع للقاضي سلطة تقدير توافر ركن الاستعجال كشرط للقضاء بوقف التنفيذ .

ولا يكفي لقبول طلب وقف التنفيذ أن يكون من شأن القرار أن يرتب نتائج يتعذر تداركها فقط ، بل يلزم كذلك أن يثبت أن هذه الآثار لم تترتب بالفعل فمتى ثبت أن القرار قد نفذ وأنه قد رتب آثاراً فعلاً تعين على المحكمة رفض طلب وقف التنفيذ .

وعليه فقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا السورية على أن: " المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وفي ضوء إقامة الدعوى بعد مرور فترة زمنية على التنفيذ الفعلي للتدابير المشكو منها وجدت أن طلب وقف التنفيذ في هذه القضية غير مستوف للشرطين الواجب توفرهما وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها وذلك خلافاً لما قدرته محكمة الدرجة الأولى" [(1)] .

كما قضت : " إن المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وجدت أن وكيلة المدعي كانت في جلسة المحاكمة المنعقدة في 1998/5/7 قد تنازلت عن طلب وقف التنفيذ وقررت المحكمة في الجلسة ذاتها تثبيت هذا التنازل يضاف إلى ذلك أن محافظة دمشق بينت أن المخالفة أزيلت بالكامل قبل تبلغ الدائرة المختصة لحكم وقف التنفيذ لذلك وجب قبول الطعن وإلغاء الحكم الطعين وعدم البحث في طلب وقف التنفيذ لتنازل المدعي عنه ولأنه غدا غير ذي موضوع" [(2)] .

هذا إذا كانت الإدارة قد قامت بتنفيذ قرار الهدم قبل تبلغ الدائرة المختصة، لكن ما هو الحال عندما تتبلغ الإدارة قرار وقف التنفيذ بشكل أصولي ومع ذلك تقوم بالهدم ؟

ونجد ذلك في الدعوى التي تتلخص وقائعها " يملك المدعي داراً للسكن باشر ببعض الأعمال لترميم العقار العائد له إلا أن مجلس مدينة حلب ، أصدر قرار الهدم رقم 212 لعام 2003 بادر بإقامة دعوى أمام القضاء الإداري بدمشق طالباً وقف تنفيذ وإلغاء القرار بعد تكليف المدعي بدفع رسوم الحسم والتسوية، أصدرت محكمة القضاء الإداري القرار القضائي الذي قضى بوقف تنفيذ قرار الهدم [(3)].

قامت الجهة المدعية بتبليغ مجلس مدينة حلب ومديرية الدائرة الفنية ومديرية الشؤون القانونية أصولاً قرار وقف التنفيذ الصادر والمسجل برقم ديوان 659/ق/2003 بتاريخ 2003/3/9 والمحال إلى قطاع السليمانية برقم 129/ و بتاريخ 2003/3/9 والمتضمن الاطلاع على قرار وقف تنفيذ لتنظيم ضبط ووصف حالة راهنة وتنفيذ القرار وفق منطوقه .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع303 – 2000/1113/1– سمع 2000 ج4

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع485–1998/2233/1 – سمع 1998 ج5 .

(3) قرار محكمة القضاء الإداري السوري رقم 3/294/م في الدعوى أساس 7589 حسم 20 / 2 / 2003

فوجئت الجهة المدعية بتاريخ 2003/3/19 بقدوم رئيس مكتب المتابعة لدى السيد المحافظ إلى منزله برفقة دورية من قبل مجلس مدينة حلب وقامت بهدم العقار فوق أثاثه المنزلي ، ولما كان التعدي الواقع على المدعي من قبل المدعى عليهما قد ألحق ضررا جسيما بالجهة المدعية من جراء تعسف الجهة المدعى عليها ونظراً للعجلة الزائدة وخشية من وقوع أضرار لا يمكن تداركها .

وحيث إن شرطي وقف التنفيذ: وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها متوافرين.

تقدم المدعي بطلب عارض إلى محكمة القضاء الإداري الموقرة بدمشق يلتمس إعطاء القرار بتمديد وقف تنفيذ قرار الهدم المشكو منه وإعادة الحال الى ما كان عليه لحين البت بأساس الدعوى ، أصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها بوقف تنفيذ القرار المشكو منه وإعادة الحال إلى ما كان عليه [(1)] .

وأثناء النظر بأساس النزاع أبدت الإدارة المدعى عليها أن المخالفة موضوع الدعوى تم هدمها ، أصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها برفض الدعوى موضوعاً بعد أن أضحت غير ذات موضوع [(2)].

لذلك فإننا لا نؤيد القضاء برفض طلب وقف التنفيذ على إطلاقه متى ثبت أن القرار قد نفذ وأنه قد رتب آثاره فعلاً لأن من شأن ذلك أن يدفع جهة الإدارة التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء إلى المسارعة في تنفيذه حتى إذا ما نجحت في إتمام هذا التنفيذ قبل رفع الدعوى ، أو حتى بعد رفعها وقبيل صدور الحكم في طلب وقف التنفيذ ضمنت الحكم برفض الطلب بل ورفض الدعوى .

لذلك فإننا نرى أنه ليس ثمة ما يمنع الحكم بوقف التنفيذ إلا في حالة استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه وعندها يجب على المحكمة أن تحكم على الإدارة بتعويض رادع إذا ثبت عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه .

كما تأرجح اتجاه المحكمة الإدارية العليا السورية في المنازعات التي تدور حول حقوق مالية بين اتجاهين فقد قضت :" إن المحكمة الإدارية العليا بما لها من حق الرقابة

---

(1) قرار محكمة القضاء الإداري السوري رقم 867/ م في القضية رقم 7589 جلسة 2003/6/5.

(2) قرار محكمة القضاء الإداري السوري رقم 1651 في القضية رقم 2870 حسم 2006/9/24 .

القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى أن تلغى الحكم بوقف تنفيذ قرار الحجز التنفيذي على أموال المكلف بضريبة الدخل وبيعها بالمزاد العلني لاستيفاء الضريبة إذا وجدت أن طلب وقف التنفيذ غير مستوف للشرطين الواجب توافرهما وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها خلافاً لما قدرته محكمة الدرجة الأولى" [1] .

وهنا نجد أن المحكمة الإدارية العليا ترى أن المنازعات التي تدور حول حقوق مالية ينتفي وقوع نتائج يتعذر تداركها من جراء تنفيذ ما قد يصدر من قرارات حولها ومن ثم تنتفي حالة الاستعجال التي تبرر وقف تنفيذها ، " إذا يؤول الأمر بعد حسم النزاع في طلب الإلغاء إلى حقوق مالية يسترد كل صاحب حق حقه، إن كان ثمة وجه لذلك[2] .

بينما نجدها في حكم آخر قضت : " إن المحكمة الإدارية العليا وقد وجدت أن طلب وقف تنفيذ قرار مديرية مالية دمشق بطرح العقار العائد للشركة الطاعنة للبيع بالمزاد العلني لقاء ضريبة دخل أرباح حقيقية موضوع الطلب العارض مستوف للشرطين الواجب توافرهما : جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها أن توقف تنفيذ هذا القرار مع بقاء العقار خاضعاً للحجز الاحتياطي بدلاً من الحجز التنفيذي حتى يتم الفصل في الطعن المتعلق بأساس الدعوى " [3].

وبرأينا يجب على القضاء الإداري أن يتأكد من أن نتائج تنفيذ القرار هي أضرار مادية فقط وأنه يمكن تداركها مستقبلاُ ، فبيع متجر المدعي بالمزاد العلني لا يرتب فقط أضرار مادية بل هناك أضرار معنوية وسمعة المدعي التي لا يمكن تداركها بعد حسم النزاع إضافة إلى أن انقطاع مورد رزق المدعي والعاملين معه في العقار الذي صدر قرار البيع بشأنه يرتب نتائج يتعذر تداركها وخير دليل على ذلك ما أصدرته المحكمة الإدارية العليا السورية بقرارها : " إن إصرار الإدارة على تنفيذ الإنذار المالي وقرار الحجز موضوع

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 5–1997/843/1 – سمع 1997 ج1 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3709 حسم 1993/1/31 وفي الطعن 1131 حسم 1994/1/16 لسنة 34 ق.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 12–1997/345/1 – سمع 1997 ج1 .

الدعوى قد يؤدي إلى نتائج يتعذر تداركها بالنسبة لضمانة المبلغ المتنازع بشأنه[1]، وإن ملاءة الدولة وحدها لا تكفي لنفي النتائج المتعذر تداركها[2].

كما تعد القرارات المتضمنة تقييد الحرية الشخصية أو تلك التي تمس حق دستوري من أبرز صور الاستعجال لما يترتب على تنفيذها من نتائج يتعذر تداركها كصدور قرار بمنع السفر إلى الخارج لغرض العلاج ، أو صدور قرار بهدم منزل أثري، أو تلك التي تمس مورد الرزق.

" فمورد رزق الإنسان من الأمور التي يؤدي انقطاعها إلى العصف باستقراره النفسي والعائلي، حيث لا يستطيع الإنسان تدبير احتياجاته الضرورية والملحة مما يوقعه في دائرة الفقر المدقع والحاجة ، وهذا أمر لم يرده القضاء الإداري للأفراد الذين يشكلون دائماً محلاً لحمايته" [3] .

ولتوقي الآثار الضارة الناجمة عن القرارات التي تمس مورد الرزق قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية " بقبول وقف تنفيذ قرار إداري بإلغاء ترخيص مقصف إلى توافر ركني الاستعجال والجدية في الطلب حيث ترتب على تنفيذ القرار المطعون فيه، أضرار جسيمة قد يتعذر تداركها ، تتمثل ليس فحسب في حرمان المدعى من الانتفاع بالترخيص ، بل أيضاً في ارتباك التزاماته المالية فضلاً عن تشريد عدد ليس بقليل من المستخدمين والعمال الذين يعملون في هذا المقصف وكلهم يعول أسراً متعددة الأفراد".

لقد استقر الاجتهاد لدى المحكمة الإدارية العليا السورية منذ تأسيس المجلس بخصوص القرارات الصادرة بمنع السفر على أنها من نظام الطوارئ ولا يجوز منع السفر إلا في حالة التعرض لسلامة الدولة وأمنها القومي ، حيث قضت في حكم لها " من حيث إن المدعي أسس دعواه على القول بأن ما نسب إليه بعدم دفعه للضريبة لا يؤدي إلى التعرض لسلامة الدولة وأمنها القومي ، وأن قانون الطوارئ يشترط لصحة الأوامر العرفية أن يكون الأمر متخذاً تأميناً للأمن القومي، ومن حيث إن الجهة المدعية أسست طعنها على أن الإدارة المطعون ضدها (وزارة المالية) اتخذت كافة الإجراءات القانونية التي خولها إياها

---

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية (فط 1972/248/15 – مع 1972 م122 ص328)

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية (ع 40 لسنة 1964 – مع 1964/1960 م279 ص 341)

(2) د خليفة عبد العزيز عبدالمنعم ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق ، ص 102

قانون جباية الأموال العامة والقوانين المالية والأخرى بهدف تحصيل ما تحقق لها بذمة المدعي من ضرائب وأن منع السفر ليس من بين الإجراءات التي تضمنتها القوانين المالية في معرض تحصيل الأموال العامة ومن حيث إن المشرع نظم طريقة جباية وتحصيل مستحقات الدولة المالية من خلال وضع أنظمة وقواعد لهذه الغاية تضمنها قانون جباية الأموال العامة ذو الرقم / 341 / الصادر بتاريخ 1956/12/30 وأنه ليس من بين القواعد التي تضمنها القانون المذكور إجراء منع المكلف بالضريبة من السفر خارج البلاد.

ومن حيث إن دفوع الإدارة المدعى عليها القائمة على أن منع السفر هو إجراء مؤقت لضمان عدم قيام المدعي بتهريب أمواله وإخفائها لا تقوم على أساس من القانون بحسبان أن إبقاء الحجز على الأموال المنقولة وغير المنقولة للمدعي المكلف بالضريبة كفيل بمنعه من التصرف بأي منها قبل استيفاء الدولة لحقوقها كاملة .

وتأسيساً على ذلك تكون إجراءات الإدارة المدعى عليها بصدد سحب جواز سفر المدعي ومنعه من مغادرة القطر غير منسجمة مع صحيح القانون النافذ والدعوى بالتالي قائمة على أسانيدها القانونية الصحيحة ومتعينة القبول موضوعاً [(1)].

إلا أن الاجتهاد الحديث لمجلس الدولة قد تغير نتيجة لصدور القانون رقم 41 تاريخ 2005/12/26 والتي نصت المادة 13 منه :

" مع الاحتفاظ بأحكام القانون رقم 25 لعام 2003 يحق لوزير المالية اتخاذ ما يلزم من إجراءات لمنع مديني الخزينة العامة للدولة الممتنعين عن التسديد مغادرة أراضي الجمهورية العربية السورية على ان تحدد ضوابط منع المغادرة بقرار يصدر عنه" .

وبالعودة لنص المادة 13 نجد أن القانون رقم 41 سمح بمنع المغادرة لمديني الخزينة العامة للدولة فقط ، إلا أن الإدارات المعنية بتنفيذ المرسوم قامت بتطبيقه بشكل مخالف لما نص عليه ، حيث قامت الإدارة بمنع سفر غير المدينين كالقرار الصادر بمنع سفر زوجة لترتب ذمة مالية عن زوجها، ولم يكن للقضاء الإداري كلمته في هذا الصدد ، ونجد ذلك في الدعوى التي تتلخص وقائعها " بأن الجهة المدعية تحمل جواز سفر صادر عن حلب ، فوجئت بتاريخ 2010/8/3 وأثناء عودتها إلى مطار حلب قادمة من الشارقة التي تعمل فيها منذ عام 1996 لتعيل أطفالها الأربعة حيث تم سحب جوازها ومنع مغادرتها

---

(1) قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 209 /2001/1 الصادر بالطعن 2001/308 حسم 2001/4/23

، وبالعودة إلى إشعار السحب يتبين صدور تعميم بحقها صادر عن السيد وزير الداخلية بموجب طلب السيد وزير المالية منع سفرها وذلك بترتب المبالغ على بعض المكلفين الواردة أسماؤهم بالتكافل والتضامن .

وبالعودة لكتاب السيد وزير المالية الذي تضمن منع سفر المدعية نجد أنه تم استناداً إلى المادة 13 من القانون رقم 41 تاريخ 2005/12/26 ، ولما كانت المدعية بريئة الذمة لدى مديرية مالية حلب أو أي جهة أخرى ولا ذنب لها سوى أنها زوجة المكلف كما أنه لم يبيعها زوجها أي عقار ولم يتنازل لها عن أي مبلغ ولم تتواطأ معه على تهريب أي مال يمس حقوق الخزينة كما لم تحال الجهة المدعية لا أمام القضاء ولا أمام أية جهة أخرى للمطالبة بأي مبلغ ، رغم أن المدعية كانت قد تقدمت لمحكمة القضاء الإداري بطلب لإحالتها إلى مديرية مالية حلب لبيان أي ضريبة أو مبلغ بذمة الجهة المدعية إلا أنه تم رفض طلب الإحالة وتم رفض وقف التنفيذ حتى قبل أن ترد الإدارة أو تبدي أي دفع وتم تصديق القرار من المحكمة الإدارية العليا دون حتى أن تسبب قرارها لا محكمة القضاء الإداري ولا المحكمة الإدارية العليا.[1] وعند النظر في أساس النزاع قضت محكمة القضاء الإداري بقبول الدعوى شكلاً ورفضها موضوعاً [2] ولازالت الدعوى قيد النظر أمام المحكمة الإدارية العليا السورية لتقول كلمتها .

لذلك فإننا نرى أن تصرف الإدارة المدعى عليها ينطوي على قرار إداري بمنع المدعية من السفر وهذا القرار غير مستند و منسجم مع صحيح القانون النافذ ومشوب بعيب جسيم بمخالفة الدستور والقانون لدرجة تنحدر به إلى الانعدام .

والدعوى بالتالي قائمة على أسانيدها القانونية الصحيحة ومتعينة القبول موضوعاً، باعتبار أن : " مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري يختص دون غيره للنظر في الدعوى التي تتغيا إلغاء قرار إدارة الهجرة والجوازات بمنع السفر" [3] .

---

(1) قرار المحكمة الإدارية العليا السورية الصادر بالطعن /2010/9015 حسم 2010/12/15.

(2) قرار محكمة القضاء الإداري رقم 1/600/ لسنة2011 في القضية رقم أساس /1/5900/ لعام 2011 الصادر بتاريخ 2011/3/24

(3) قرار المحكمة الإدارية العليا السورية /1194/ في الطعن /454/ لسنة 1992 الهيئة من المستشارين السادة: الحلاق والقدسي والرجولة.

كما يجب على المحكمة الإدارية العليا أن تسبب قراراتها في مجال طلب وقف التنفيذ و أن تتخذ قراراها بتطبيق القانون وصون الدستور ، فقد كفلت المادة 25 من الدستور للمواطنين حرية التنقل كما لا يجوز حجز حرية مواطن دون نص قانوني كما **يجب على المشرع النص تشريعياً على ترتيب الأثر الواقف للطعن بالقرارات الإدارية التي تمس الحقوق والحريات الشخصية .**

الفرع الثالث – استناد دعوى الإلغاء إلى أسباب جدية

أضاف القضاء الإداري السوري شرطاً ثالثاً يتمثل في جدية الأسباب التي يستند إليها الطاعن في دعوى الإلغاء ، حتى لا يتخذ طالب وقف التنفيذ من طلبه وسيلة لعرقلة تنفيذ القرارات الإدارية التي تعتبر وسيلة الإدارة وأداتها لإدارة المرافق العامة ، فجدية الطلب يعني أن تتثبت المحكمة أن هناك أسباب ظاهرة قوية وجدية توحي بأن القرار سوف يكون مآله الإلغاء ، أو من المرجح الحكم بإلغاء القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ ، وذلك من واقع الأسباب والأسانيد التي أسس عليها الطاعن صحيفة دعواه .

وباعتبار أن سلطة المحكمة في البت بوقف تنفيذ القرار مشتقة ومتفرعة من سلطة الإلغاء ، وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية عندما قررت " أن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منه وقيام وقف التنفيذ على ركنين : هما الاستعجال و جدية الأسباب "[1] ، فلابد للقاضي أن يسلط رقابته على مشروعية القرار الإداري عند النظر بطلب وقف التنفيذ ، كما يتصدى لمشروعيته عند النظر في دعوى الإلغاء، " فالقاضي الإداري لا يفصل في طلب وقف التنفيذ بل يعد دراسة يستكملها بعد ذلك عند الفصل في الموضوع ، فرقابة القضاء الإداري للقرارات الإدارية سواء في مجال وقف تنفيذها أوفي مجال إلغائها هي رقابة قانونية تسلطها المحكمة في الحالتين على هذه القرارات للتعرف على مدى مشروعيتها من حيث مطابقتها للقانون نصاً وروحاً ومع عدم المساس بأصل طلب الإلغاء عند الفصل فيه " [2].

إن شرط الجدية يقوم إذا تمكن القاضي من ترجيح احتمال إبطال القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ ، من خلال فحص ظاهري للأوراق ، وعلى هدى هذا الفهم المستقر

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1963/00/7 – مع 1960 / 1964 ص 336 م273)

(2) زين الدين بلال أمين، دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 458.

عليه لركن الجدية في طلب وقف التنفيذ ، يتعين على المحكمة وهي بصدد استكشاف الجدية في طلب وقف التنفيذ أن تكتفي بتناول موضوع الدعوى بنظرة أولية لمشروعية القرار الإداري ، بحيث لا تتعرض للموضوع إلا بالقدر الذي يسمح لها بتكوين عقيدتها في خصوص طلب وقف التنفيذ فإذا وجدت أن القرار الإداري حسب الظاهر قد شابه عيب ما فإنها تصدر قرارها بوقف التنفيذ ، فلا يجوز للمحكمة إذن أن تقطع برأي حاسم في موضوع المنازعة ، حيث إنها تكون بذلك قد أوصدت باب الفصل في موضوع الدعوى أمام قاضي الموضوع ، الذي لن يجد ما يفصل فيه بعد مصادرة قاضي الوقف على سلطته باستباقه بالفصل في موضوع الدعوى [1] .

وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن : " تقدير ما إذا كانت نتائج التنفيذ يتعذر تداركها أم لا متروك إلى المحكمة و تقدير المحكمة في هذا لا يبنى على اليقين في إلغاء القرار المطعون فيه أو رجحان إلغائه أو بالعكس على اليقين في رفض الطعن ورجحان رفضه لأن اليقين أو الرجحان لا يحصلان إلا بعد البحث في موضوع الدعوى ، مما يتعين عدم جواز البحث في موضوع الدعوى عند الفصل في طلب وقف التنفيذ[2] .

أما اتجاه القضاء الإداري الحديث فنجد أن الاجتهاد قد سار على خلاف ما استقر عليه فقه القانون العام في فرنسا ومصر وحتى في سوريا ، و خرج في بعض أحكامه على مبدأ بحث ظاهر الأسباب الجدية ، حيث تعرض لبحث الوقائع و تعمق في بحث الأسباب الجدية و غالى في تقدير جديتها ، دون الوقوف عند الظاهر من الأوراق حرصاً على ترك الموضوع محفوظاً لمحكمة الموضوع لبحثه .

ومن أحكام المحكمة الإدارية العليا السورية في هذا الصدد ، نذكر على سبيل المثال الحكم الصادر في الدعوى التي تتمثل وقائعها " بأن الجهة المدعية أقامت دعواها بتاريخ 2007/9/12 طالبة وقف تنفيذ وإلغاء قرار الهدم رقم /109/ القاضي بهدم المخالفة التي هي عبارة عن سقف من التوتياء على سطح منشأة المدعي الاقتصادية ، وقد أوضحت الجهة المدعية بمدى قابلية المخالفة للتسوية لإشادتها قبل صدور القانون /1/ لعام 2003،

---

(1) خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، منشأة المعارف،الإسكندرية، 2006، ص117-118.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع1963/00/50 – مع 1964/1960 ص336م274 .

حيث أبرزت مع وثائق الدعوى كتاب الإدارة المدعى عليها رقم 9282/ص أ/1 تا 2007/11/24 الموجه إلى السيد وزير الإدارة المحلية بخصوص معالجة التظلم الذي قدمه المدعي ، شرحت الوقائع وانتهت بالخلاصة وبيان الرأي والمقترح وفق ما يلي : إن رأي مجلس المدينة على اعتراض الشركة كان بالموافقة على الحفاظ على المنشآت القائمة وتعديل المخطط التنظيمي ونظام ضابطة البناء على أساس ذلك للأسباب التالية :

- قدم تلك المنشآت جميعها .
- تنفيذاً لتوصيات الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش المذكورة بتقريرها المرسل إلى الوزارة برقم 24/39/2593/10 تا 2003/5/3 القاضية بتشكيل لجنة لجرد المخالفات المرتكبة على الأبنية المرخصة وغير المرخصة المشادة على المنشأة التجارية ليصار إلى تسويتها أصولاً .
- إن عدم إمكانية مجلس المدينة من التسوية (في حال الموافقة على التعديل المطلوب) سيفوت على مجلس المدينة مبالغ ضخمة من جراء عدم التسوية، وبنفس الوقت ستبقى المنشآت قائمة لأنه وبموجب البلاغ 16/ب تا 2005/6/19 الصادر عن السيد رئيس مجلس الوزراء يجب معالجة المنشآت القائمة سواء بالترخيص الدائم وفق البند أولاً منه بعد تعديل الصفة التنظيمية ونظام الضابطة أم بترخيص إداري مؤقت وفق البند رابعاً منه ، وبالتالي فإن مصلحة مجلس المدينة تكون بإمكانية التسوية بالغرامة المالية والترخيص الدائم وعدم تفويت المبالغ الكبيرة المتوجبة على الشركة من جراء التسوية، ويتابع السيد رئيس مجلس المدينة وفي الصفحة الثالثة من كتابه الموجه إلى السيد وزير الإدارة المحلية بالمخالفة بأنها :

- المخالفة هي توسع شاقولي فوق منشأة قديمة قائمة أي أنها طابق أول فوق أرضي قائم ولا تعتبر طابق إضافي بحسب نظام ضابطة البناء للمنطقة لكنه غير مرخص .
- المخالفة هي من مواد معدنية قابلة للفك " هنكار معدني " .

وقد ورد في البلاغ 16/ب تا 2005/6/19 البند الثالث " أنه يجوز السماح بالتوسع الشاقولي للمنشآت الصناعية القائمة ضمن المناطق الصناعية المحدثة ... الخ " وتم توضيح معنى المنشآت الصناعية القائمة فعلاً بكتاب الوزارة رقم 10597/ص/1/د لعام 2005 بأنها المنشآت الصناعية التي هي قيد الاستثمار والإنتاج الفعلي وتحقق كافة عناصر المنشأة من عمل وعمالة فعلية وقبل 2005/6/19 وعلى أن يثبت ذلك بوثائق رسمية وحيث إن الطابق

الأرضي من العقار هي منشأة قائمة فعلاً ومستثمرة وتحقق الشروط المذكورة أعلاه وبالتالي يسمح بالتوسع الشاقولي فوقه، بناء على تصنيف وتوصيف يوضح من قبل وزارة الصناعة (كما جاء بالبند ثالثاً من البلاغ 16/ب لعام 2005) ، إلا أن المحكمة قررت وقبل البت بوقف تنفيذ قرار الهدم إجراء الخبرة الفنية الأحادية ومن ثم الخبرة الثلاثية لتقصي مدى قابلية المخالفة موضوع الدعوى للتسوية في ضوء القوانين وأنظمة البناء ، وقد أكدت الخبرة الفنية الأحادية والثلاثية الجارية في هذه الدعوى ، أن المخالفة موضوع الدعوى هي عبارة عن تنفيذ هنكار معدني و سقف معدني للهنكار هي مخالفة توسع شاقولي فوق منشآت صناعية قائمة فعلاً و قديمة ومنفذة قبل صدور القانون رقم (1) لعام 2003 و المخالفة تقع في منطقة صفتها التنظيمية صناعية بموجب المخطط التنظيمي المصدق بالقرار رقم 2111 تاريخ 2004/12/3 و بما ان هذه المخالفة قد تم تنفيذها بالتوسع الشاقولي على ابنية مشادة قديماً و لكنها تتعارض مع مشروع المخطط التنظيمي الجديد للمنطقة الشرقية في مدينة اللاذقية و الذي تم إعلانه من قبل مجلس مدينة اللاذقية (رقم 74/ص/أ/1 تاريخ 2006/1/3) وإن الجهة المدعية قد اعترضت على المخطط التنظيمي و طلبت في اعتراضها تعديل المخطط التنظيمي و نظام ضابطة البناء و اعتبار الأبنية و المنشآت المشادة هي منشآت و أبنية قائمة بشكل نهائي و حيث إنه لم يتم البت بهذه الاعتراضات و لم يتم تصديق المخطط التنظيمي المتعارض مع تلك الابنية و المنشآت المشادة قديماً و قبل صدور القانون رقم (1) لعام 2003 ، لذلك فإن المخالفة موضوع الدعوى هي مخالفة غير قابلة للتسوية وفقاً للمعطيات الحالية ووفقاً لمشروع المخطط التنظيمي الجديد (غير المصدق) لكن و حيث إن الجهة المدعية قد اعترضت على المخطط التنظيمي و طلبت في اعتراضها (المقدم ضمن الفترة القانونية المتاحة في الاعلان رقم 74/ص/أ/1 تاريخ 2006/1/3) تعديل المخطط التنظيمي و نظام ضابطة البناء و اعتبار الأبنية و المنشآت القائمة هي منشآت و أبنية قائمة فعلاً و بشكل نهائي و حيث إنه لم يبت بهذا الاعتراض حتى تاريخ إجراء الكشف والخبرة و الاعتراضات الاخرى المقدمة على المخطط التنظيمي، وحيث إن المخطط التنظيمي للمنطقة الشرقية في مدينة اللاذقية لم يتم تصديقه بعد ، لذلك ترى الخبرة التريث في تنفيذ قرار الهدم موضوع الدعوى رقم 109 لحين البت باعتراضات الجهة المدعية و تصديق المخطط التنظيمي الجديد و معالجة المخالفة موضوع الدعوى مع الأبنية و المنشآت القائمة في حال تعارضها مع هذا المخطط التنظيمي الجديد و تصديقه دون الأخذ بعين الاعتبار اعتراض الجهة المدعية عليه.

لقد ارتأت الخبرة الفنية الأحادية والثلاثية الجارية في هذه الدعوى التريث في تنفيذ قرار الهدم موضوع الدعوى رقم 109 إلا أن محكمه القضاء الإداري قضت برفض وقف تنفيذ القرار المشكو منه بتاريخ 2009/4/28 أي بعد سنة وخمسة أشهر من إقامة الدعوى لطلب وقف التنفيذ ، كما أن المحكمة الإدارية العليا صدقت القرار برفض الطعن المقدم به معللة قرارها بأن المحكمة مصدرة القرار الطعين إذ نسبت للحكم الذي استهدف الطعن واعتبرت أن شرطي وقف التنفيذ وهما جدية الطلب وترتب نتائجها غير متوافرين في القرار المطعون ، ومن حيث إن دائرة فحص الطعون بمالها من حق الرقابة القانونية على الأحكام الصادرة بالدرجة الأولى وجدت في ما قام عليه هذا الحكم من **أسباب عنوان الحقيقة** ، وهي تشارك المحكمة مصدرة القرار تقريرها **لهذا رجت** تأييدها ، مما يترتب رفض الطعن لعدم جدوى إحالته إلى المحكمة الإدارية العليا ، لهذه الأسباب حكمت دائرة فحص الطعون بالإجماع بتصديق القرار " [(1)].

وفي تقديرنا أن مثل هذا القضاء يخالف ما استقر عليه القضاء الإداري من مبادئ بصدد رقابته على مشروعية القرارات الإدارية والتي تشير عليها المحكمة الإدارية العليا دوماً .

إن رقابة قضاء هذه المحكمة هي رقابة مشروعية تسلطها على القرارات المطعون فيها، فالمشرع حين خول القضاء الإداري صلاحية وقف تنفيذ القرارات الإدارية المطعون فيها بالإلغاء ، إنما استهدف توقي النتائج الخطيرة التي قد تترتب على تنفيذ هذه القرارات مع الحرص في ذات الوقت على مبدإ قابلية القرارات الإدارية للتنفيذ رغم الطعن عليها بالإلغاء ، لذلك ترك المشرع للقاضي سلطة تقدير توافر ركن الاستعجال كشرط للقضاء بوقف التنفيذ وعلى المحكمة أن تتثبت حال نظرها لطلب وقف تنفيذ القرار، ومن خلال الفحص الظاهري لأوراق الدعوى ، أنه من المرجح الحكم بإلغاء القرار الإداري محل طلب وقف التنفيذ، من واقع الأسباب التي أسس عليها الطاعن دعوى الإلغاء ، حيث إن طلب وقف التنفيذ هو طلب متفرع عن طلب الإلغاء ، فيقبل الأول إذا كان الثاني مرجح القبول[(2)] .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 2979/ط في الطعن 6955 حسم 2009/12/7.

(2) خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق ، ص 117.

لذلك فإننا نرى أنه على القضاء الإداري و المحكمة الإدارية العليا عدم الغوص في موضوع الدعوى عند النظر بطلب وقف التنفيذ والاكتفاء بما استقر عليه فقه القانون العام حين البت بوقف التنفيذ والاكتفاء من خلال فحص ظاهري لأوراق الدعوى، ففي الدعوى السابقة الذكر نجد أن المحكمة قررت الخبرة الأحادية والثلاثية وقبل البت بوقف التنفيذ ولم تنظر في الوثائق المؤيدة والصادرة عن الإدارة المدعى عليها ، وأصدرت قرارها برفض وقف التنفيذ بعد عام ونصف ، بل وحين تقدم المدعي أثناء النظر في أساس النزاع بطلب إعادة الخبرة الفنية بمعرفة خمسة خبراء على العقار موضوع الدعوى لبيان مدى مطابقة قرار الهدم مع القوانين والأنظمة النافذة لاسيما البلاغ رقم 16 تاريخ 2005/6/19 والقانون/2003/1 ومدى قابليتها للحسم قضت محكمة القضاء الإداري برفض الدعوى وعدم الاستجابة لطلب الخبرة الخماسية ، وهذا ما سارت عليه المحكمة الإدارية العليا حيث قضت بتصديق القرار ورفض الطعن ([1]) وهذا يؤكد ما أبديناه سابقاً من أن المحكمة خرجت على مبدأ بحث ظاهر الأسباب الجدية ، وتعرضت لبحث الوقائع و تعمقت في بحث الأسباب الجدية و غالت في تقدير جديتها ، دون الوقوف عند الظاهر من الأوراق بل وصادرت اختصاص محكمة الموضوع.

لذلك يجب على المشرع **أن يتدخل ويحدد المدة الزمنية للمحاكم للبت بوقف تنفيذ القرارات الإدارية** بأن يحذو حذو المشرع الفرنسي في ذلك .

ففي فرنسا يلتزم قاضي وقف التنفيذ بأن يحكم خلال مدة محددة وفق ما قررته المواد (3،46) من قانون 2 مارس سنة 1982 والمتعلق بحقوق وحريات ، ومن حق مدير الإقليم الطعن في قرارات السلطة اللامركزية ومن ثم طلب وقف تنفيذها، ومن ثم إلزام القاضي الإداري بأن يحكم بوقف التنفيذ إذا ما وجد أن ثمة سبباً جدياً واحد على الأقل للإلغاء ، خلال 48 ساعة من تاريخ طلب الوقف وذلك إذا كان القرار المطعون فيه والمطلوب وقف تنفيذه يتضمن تعدياً على ممارسة الأفراد لحقوقهم وحرياتهم العامة، والقاضي الإداري المختص في مثل هذه الحالة هو رئيس المحكمة الإدارية ، أو عضو المحكمة المفوض لهذا الغرض ، أما بالنسبة للقرارات الأخرى ، فيكون شهراً من تاريخ طلب الوقف[2] .

---

(1) قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 887/ط في الطعن 3013 حسم 2011/4/4.

(2) د. الشيخ عصمت عبدالله ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 120

وكذلك في لبنان حيث نص المشرع اللبناني بالمادة 77 المعدلة من المرسوم الاشتراعي المنظم لمجلس شورى الدولة رقم 227 لسنة 2000 على أنه :

" يمهل الخصوم أسبوعين على الأكثر للجواب على طلب وقف التنفيذ ، وعلى مجلس شورى الدولة أن يبت به خلال مهلة أسبوعين على الأكثر من تاريخ إيداع جواب الخصوم ".

أضف إلى ذلك أن القرار الإداري بهدم المخالفة أصدرته الإدارة بناء على قرار لتعديل المخطط التنظيمي للمنطقة الذي يقع فيها العقار ، والذي تم الاعتراض عليه من المدعي ولم يبت باعتراضه بعد ، ولم يتم تصديق تعديل المخطط التنظيمي للمنطقة .

مما يتوجب على المشرع السماح للحالات المماثلة بإقامة دعوى **تأجيل التنفيذ** لحين صدور المخطط التنظيمي للمنطقة والبت بالاعتراض لأن رفع دعوى الإلغاء لطلب وقف تنفيذ القرارات الإدارية دون إلغائها ثم تقديم المدعي طلب الإلغاء بعد ذلك غير مقبول لدى القضاء الإداري السوري ، حيث يكون طلب وقف التنفيذ غير مقبول لعدم الاقتران ، وطلب الإلغاء غير مقبول لأنه قدم بعد الميعاد .

المطلب الثاني- القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها

القرارات الإدارية التي يجوز وقف تنفيذها هي القرارات التي يمكن الطعن فيها بالإلغاء، دون اللجوء إلى تظلم سابق ، أي أن القرارات الإدارية التي لا يقبل إلغاؤها قبل الالتجاء إلى طريق التظلم الإداري بها، لا يجوز وقف تنفيذها.

لقد أجاز المشرع للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه إذا تم إبداء الطلب في صحيفة الدعوى التي يطلب فيها المدعي إلغاء القرار حيث جاء نص المادة 21 على أنه " لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه على أنه يجوز للمحكمة أن تأمر بوقف تنفيذه إذا طلب ذلك في صحيفة الدعوى ورأت المحكمة أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها " .

إلا أن هذه الإجازة من المشرع ليست مطلقة إذ إن الفقرة التي تلتها وضعت قيد مؤداه أنه بالنسبة للقرارات التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً لا يجوز طلب وقف تنفيذها على أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف مرتبه كله أو بعضه إذا كان القرار صادراً بالفصل، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد المحدد وفق أحكام المادة 22 منه اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه .

وبناء على ذلك سوف نعرض للقرارات الإدارية التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً على النحو التالي :

- الفرع الأول : القرارات الإدارية التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً.
- الفرع الثاني : طلب إستمرار صرف الراتب.

الفرع الأول – القرارات الإدارية التي لا يقبل طلب إلغائها قبل التظلم منها إدارياً

لقد حددت المادة 8 من قانون مجلس الدولة السوري المنازعات التي يختص مجلس الدولة بالفصل فيها دون غيرها، سواء تلك التي تدخل في نطاق القضاء الكامل أو المنازعات التي تندرج في قضاء الإلغاء، حيث نجد أن المشرع قد نص على عدم قبول طلبات الإلغاء لبعض القرارات قبل التظلم منها إداريا" وهذه القرارات هي الطوائف الثلاث التي حددتها الفقرة 2 من المادة (12) من قانون مجلس الدولة السوري المنصوص عليها في البنود ثالثاً ورابعاً وخامسا" من المادة (8) وهي:

ثالثاً– الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو بمنح علاوات .

رابعاً– الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية.

خامساً– الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم عن غير الطريق التأديبي (باستثناء المراسيم والقرارات التي تصدر استناداً لأحكام المادة 85 من قانون الموظفين الأساسي) .

ويترتب على ذلك خروج القرارات الداخلة من هذه الطوائف الثلاث من نطاق وقف التنفيذ تطبيقاً للمادة 21 من قانون مجلس الدولة السوري لأن الطعن فيها بالإلغاء لابد أن يسبقه تقديم تظلم إداري إلى الهيئة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الهيئات الرئاسية لها وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم.

وبناء على ذلك فالقرارات التي يجوز طلب وقف تنفيذها عند الطعن فيها بالإلغاء هي:

(1)– الطلبات التي يقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية .

(2)– الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات إدارية لها اختصاص قضائي ، فيما عدا القرارات الصادرة من هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل

والقرارات الصادرة من لجان قيد المحامين بالجدول العام وقبولهم للمرافعة أمام المحاكم وتأديبهم ، متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها .

فالأصل هو أن كل قرار إداري يجوز الطعن فيه بالإلغاء يجوز طلب وقف تنفيذه مالم يرد نص بغير ذلك ، وهنا نجد أن المشرع قد استثنى من الأصل العام المقرر في تلك القرارات، القرارات المتعلقة بالوظيفة العامة ، وقد استقر اجتهاد القضاء الإداري السوري على أنه بمقتضى المادة (21) من قانون مجلس الدولة لا مجال لقبول طلب وقف تنفيذ قرار الصرف من الخدمة عن غير الطريق التأديبي[1] .

وقد أثارت بعض أنواع القرارات الإدارية خلافاً حول مدى جواز وقف تنفيذها ومن أهم هذه القرارات ما يلي :

1 – **القرارات الإدارية السلبية :** يتولد القرار الإداري السلبي حينما تمتنع جهة الإدارة عن الرد على ما يقدمه إليها الأفراد من طلبات في حين يلزمها القانون بالرد[2]، وقد أعطى قانون مجلس الدولة السوري لتلك القرارات حكم القرارات الإيجابية من حيث إمكانية الطعن عليها بالإلغاء حيث ذهبت المادة (22) على أنه " يعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه ، ويكون ميعاد رفع الدعوى بالطعن في القرار الخاص بالتظلم ستين يوماً من تاريخ انقضاء الستين يوماً المذكورة ".

فإذا كان الأصل أن للإدارة سلطة تقدير اتخاذ القرار الإداري أو عدم اتخاذه بل ان لها سلطة تحديد الوقت الملائم لإصدار هذا القرار، إلا أن هذه السلطة تنعدم إذا ما ألزمها القانون باتخاذ قرار معين ، فتكون ملزمة باتخاذه ، وإلا عد صمتها قراراً سلبياً بالامتناع عن اتخاذ قرار، يجوز الطعن عليه بالإلغاء لإجبار الإدارة على إصدار قرار في الطلب المقدم إليها[3].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1990/1338/115– مع 1990 م124 ص 395.

(2) عبد المنعم خليفة ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، مرجع سابق ، ص56 .

(3) د. الشيخ عصمت عبدالله ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص56.

فإلزام الإدارة بإصدار قرار هو الأساس القانوني في اعتبار صمتها عن إصداره قراراً سلبياً، حيث إن الأصل أن للإدارة حرية إصدار القرار الإداري في ضوء مقتضيات المصلحة العامة ، أما إذا ألزمها المشرع بإصداره فإن امتناعها يعتبر تحدياً لإرادة المشرع .

لذلك اعتبر المشرع هذا الصمت بمثابة قرار إداري يخضع للطعن بالإلغاء شأنه شأن القرار الإيجابي، وباعتبار أن سلطة وقف التنفيذ مشتقة من سلطة الإلغاء وفرع منها، لذلك فإن الدعوى المقامة بطلب وقف تنفيذ هذا القرار ثم إلغائه تكون مقبولة، حيث أن رقابة المشروعية التي يتولاها القضاء الإداري تستهدف مراجعة قرارات الإدارة وتصرفها الإيجابي والسلبي ووزنها بميزان المشروعية وسيادة القانون، ووقف تنفيذ وإلغاء ما تبين خروجه من مقررات وتصرفات عن ذلك، إعلاء لمبدأ المشروعية وسيادة القانون[(1)].

ويتجه جانب من الفقه إلى أنه يشترط أن يتعلق طلب وقف التنفيذ بقرار إداري إيجابي تنفيذي فلا يجوز الحكم بإيقاف تنفيذ قرار سلبي لأن القضاء لا يملك إصدار أوامر للإدارة ، إذ أن إيقاف التنفيذ في هذه الحالة يعني صدور قرار من القاضي بدلاً من الإدارة كمنح الترخيص الذي رفضت الإدارة إصداره ولهذا السبب لا يوافق مجلس الدولة الفرنسي على إيقاف قرار سلبي ما لم يكن من شأن قرار الرفض أن يؤدي إلى تعديل في المراكز القانونية أو الواقعية التي كانت توجد قبله[(2)] .

وفي ألمانيا فيما يخص القرارات الإدارية التي تعني رفض الإدارة – صراحةً – أو امتناعها عن منح حق أو ميزة لصاحب الشأن ، يكون بإمكان الأخير أن يرفع دعوى أصلية غير دعوى الإلغاء ويطلق عليها "دعوى إصدار القرار" والتي تسمح للطاعن بالحصول على الحق أو الامتياز الذي يطالب به في الأصل[(3)]..

وبرأينا يتعين على القاضي أن يبحث في مدى توافر شروط وقف التنفيذ في القرار الإداري السلبي من حيث جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها إذا ما استمرت الإدارة في صمتها ، فإذا ترتب أضرار لا يمكن تداركها أو كانت هناك حالة استعجال وجب على

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1447 لسنة 37 ق. جلسة 1992/2/2

(2) جمال الدين سامي ، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف ، الإسكندرية ،2005، ص136 .

(3) د. الشيخ عصمت عبدالله، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص37.

القاضي الإداري إصدار قراره بوقف تنفيذ القرار السلبي حيث إننا لم نجد أي قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية بوقف تنفيذ قرار إداري سلبي .

2- **القرارات الإدارية المنعدمة** : إن الانعدام يجرد عمل الإدارة من صفته الإدارية حيث يحيله إلى عمل مادي يسترد إزاءه القضاء العادي كامل اختصاصه[(1)] .

فإذا شاب القرار الإداري عيب جسيم أفقده صفته الإدارية ، وحوله إلى مجرد عقبة مادية لا يكسب حقاً لا يتولد عنه أثر، ولا يكتسب حصانة حيث يجوز سحبه إدارياً أو تقرير انعدامه قضائياً ، دون التقيد بالمواعيد المقررة لذلك ، حيث إننا لا نكون بصدد قرار إداري ، حتى تحترم مواعيد الطعن بإلغائه أو سحبه[(2)].

وعليه يجوز طلب وقف تنفيذ القرار المنعدم تأسيساً على أن القول بغير ذلك من شأنه أن يجعل هذا القرار رغم أن المخالفة القانونية فيه أشد جسامة والاستعجال فيه أكثر وضوحاً وإلحاحاً من الوضع العادي، يتمتع بحماية أكبر من القرارات التي لم تجاوز عيوبها عدم المشروعية العادية ، التي يجوز طلب وقف تنفيذها لحين الفصل في دعوى إلغائها، الأمر الذي يستوجب قبول طلب وقف تنفيذ القرار المنعدم ، لحين الفصل في طلب تقرير انعدامه[(3)].

إن القرارات الإدارية المنعدمة تأخذ حكم العمل المادي ، من حيث اعتبارها مجرد عقبة مادية في سبيل استعمال ذوي الشأن لمراكزهم القانونية المشروعة، بمعنى أنها لا ترتب أية آثار قانونية من شأنها تحميل الأفراد بالتزامات أو واجبات أو تعدل في مراكزهم القانونية المشروعة، ومن ثم فهي على خلاف القرارات الإدارية المعيبة غير قابلة للتنفيذ الجبري على الأفراد ، ومن هنا فلا حاجة أصلاً للطعن بإلغائها من قبل الأفراد ، ما لم تباشر الإدارة تنفيذ أحدها ، فيغدو هذا التنفيذ في حد ذاته غير مشروع ، علاوة على تحقق المصلحة من الطعن فيها لتقرير انعدامها [(4)].

---

(1) الطماوي سليمان – قضاء الإلغاء، الكتاب الأول ، مرجع سابق ، ص106

(2) خليفة عبد المنعم – الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف، الإسكندرية، 2008 .ص62

(3) د. فهمي مصطفي أبو زيد ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، المرافعات الإدارية سنة 1986، ص49 .

(4) جمال الدين سامي– الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، دعاوى الإلغاء ، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 1991 ، ص 138 .

وعليه قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها "ان انعدام القرار الإداري يبرر طلب وقف تنفيذه دون النظر إلى توافر شروط وقف التنفيذ، بمعنى أن الانعدام وحده يكفي لتأسيس الطلب المستعجل بإزالة هذه العقبة "[1].

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1956/1/14، المجموعة السنة 1 ص 380 .

الفرع الثاني – طلب إستمرار صرف الراتب

لقد أجاز المشرع طلب الحكم باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه بصفة مؤقتة في حالة الفصل فقط وليس لكل موظف أوقف عن العمل لسبب أو لآخر جاز له التقدم بطلب استمرار صرف الراتب إذ نص في المادة /21/ منه على " أنه يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم أن تحكم مؤقتاً باستمرار صرف المرتب كله أو بعضه، إذا كان القرار صادراً بالفصل، فإذا حكم له بهذا الطلب ثم رفض تظلمه ولم يرفع دعوى الإلغاء في الميعاد المحدد وفق أحكام المادة /22/ منه اعتبر الحكم كأن لم يكن واسترد منه ما قبضه".

ويتضح في هذا النص أن طلب استمرار صرف الراتب مؤقتاً هو من الطلبات المستعجلة التي تنظرها محاكم القضاء الإداري .

وتختص بنظر طلب الحكم باستمرار صرف مرتب الموظف الصادر بحقه قرار الفصل أو بجزء منه المحكمة المعقود لها الاختصاص بالفصل في دعوى إلغاء قرار الفصل والتي تختلف حسب نوع قرار الفصل، فتكون محكمة القضاء الإداري أو المحكمة الإدارية إذا كان قرار الفصل قد صدر بغير الطريق التأديبي، حيث تختص المحاكم الإدارية :

1- بالفصل في طلبات إلغاء القرارات المنصوص عليها في البنود (ثالثاً ورابعاً وخامساً) من المادة الثامنة عدا ما يتعلق منها بموظفي الحلقة الأولى وما فوقها وفي طلبات التعويض المترتبة على هذه القرارات .

2- بالفصل في المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لمن ذكروا في البند السابق أو لورثتهم [1] .

وينعقد الاختصاص للمحاكم التأديبية إذا كان الفصل قد تم بقرار تأديبي .

وتختص محكمة القضاء الإداري بالفصل في كل الطلبات والمنازعات المنصوص عليها في المواد 8 و9 و10 و11 عدا ما تختص به المحاكم الإدارية [2].

فالبين من النص أنه يشترط لطلب استمرار صرف الراتب ما يلي :

---

(1) **المادة 13** من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 .

(2) **المادة 14** من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 .

أولاً– يجب أن يكون هناك قرار إداري قد صدر بفصل الموظف عن عمله ، والذي يترتب عليه حرمان الموظف من راتبه ، فلا يجوز طلب استمرار صرف الراتب في قرارات الإحالة إلى المعاش، حيث لا ينقطع مورد رزق الموظف المحال إلى المعاش لحصوله على راتبه التقاعدي ، كما لا يجوز طلب صرف الراتب في قرارات الاستيداع أو حالة صدور قرار الوقف عن العمل لأسباب تأديبية فقد نظم المشرع مسألة صرف الراتب في حالة الفصل فقط على نحو محدد .

ثانياً– يشترط لقبول طلب صرف الراتب أن يتم التظلم أولاً من قرار الفصل من الخدمة ، وهو تظلم وجوبي لورود نص المادة /21/ الذي يشير إلى أنه " يجوز للمحكمة بناء على طلب المتظلم " .

لذلك فإذا لم يتقدم الموظف بالتظلم قبل طلب صرف الراتب، يجب على المحكمة أن تقضي بعدم قبول طلب صرف الراتب .

أما بشأن الميعاد الذي يجب على الموظف التقدم به لطلب صرف الراتب فإنه يحق للموظف تقديم هذا الطلب مادام التظلم لم يبت فيه .

أما إذا أصدرت الإدارة قرارها بالتظلم قبل أن يتقدم إلى المحكمة بصرف الراتب، فإنه لا يحق له التقدم بهذا الطلب إلا أن يكون مقترناً بطلب الإلغاء أو كطلب عارض أثناء سير دعوى الإلغاء .

فالموظف الذي يصدر بحقه قراراً بالفصل من الخدمة وبعد التظلم من هذا القرار، إما أن يتقدم بطلب استمرار صرف المرتب كله أو بعضه إلى المحكمة المختصة بإلغاء قرار الفصل قبل البت بالتظلم، أو أن يتريث لصدور نتيجة التظلم فإذا رفض جاز له أن يتقدم بدعوى الإلغاء مقترنة باستمرار صرف الراتب أو أن يتقدم بهذا الطلب قبل إقفال باب المرافعة لصدور الحكم .

ويتعين لقبول طلب استمرار صرف المرتب كله أو بعضه في حالة الفصل من الخدمة توافر شرطي وقف التنفيذ: وهما جدية الطلب وتترتب نتائج يتعذر تداركها .

والواقع أنه ليس من شك أن حرمان الموظف من راتبه وهو على الغالب المورد الوحيد لرزق الموظف وعائلته التي يعولها تتوافر فيه قيام حالة الاستعجال التي يترتب عليها نتائج يتعذر تداركها ، إلا إذا ثبت للمحكمة أن للموظف مورداً آخر يغنيه السؤال ويعطيه حد

الكفاف ، جاز للمحكمة رفض الطلب أو الحكم بجزء منه وفقاً لظروف الموظف وحالته المادية .

أما عن جدية الطلب فهي تلك الأسباب التي يستند إليها الموظف لإثبات عدم مشروعية القرار الإداري الصادر بفصله من الخدمة ، فالتقدم إلى طلب استمرار صرف المرتب كله أو بعضه يجب أن يرفق مع التظلم الذي قدم للإدارة والتي أورد فيها الأسانيد والحجج التي تؤيد إدعاءَه .

وهنا يجب التنويه إلى أن الشرط الشكلي الذي أورده المشرع للحكم بوقف التنفيذ والتي يترتب على إغفاله رد الطلب شكلاً وهو شرط اقتران هذا الطلب بطلب إلغاء القرار الإداري لا يسري على طلبات استمرار صرف الراتب، فالقاعدة العامة هي تقديم طلب صرف الراتب بعد التظلم الوجوبي من قرار الفصل من الخدمة وقبل رفع دعوى الإلغاء ما لم يكن الموظف قد أرفق طلب الاستمرار في صرف الراتب مقترناً مع طلب إلغاء قرار الفصل من الخدمة أو تقديمه أثناء سير الدعوى .

أما إذا لم يرفع الموظف دعوى الإلغاء بقرار الفصل بعد رفض تظلمه في الميعاد المقرر في المادة (22) من قانون مجلس الدولة ، فإن الدعوى تكون غير مقبولة شكلاً سواء للطعن بالإلغاء أو لطلب استمرار صرف الراتب فيغدو قرار الفصل من الخدمة محصناً من الإلغاء أمام القضاء الإداري .

إن الحكم الصادر في طلب الاستمرار بصرف المرتب كله أو بعضه هو من الأحكام القضائية القطعية والوقتية، فهو حكم قطعي ينفذ بصدور القرار مثل الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ، يجوز الطعن فيه استقلالاً عن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء .

وكذلك فهو حكم مؤقت لحين إلغاء القرار الصادر بالفصل ولا يلزم المحكمة حين نظرها لدعوى إلغاء قرار الفصل ، فلها أن تؤيد القرار رغم سبق حكمها بصرف الراتب أو رفضه.

إن الحكم الصادر في طلب إستمرار صرف المرتب هو حكم مؤقت فقد ورد في نص المادة /21/ من قانون مجلس الدولة " في أن ما تصدره المحكمة في هذا الشأن هو حكم مؤقت باستمرار صرف الراتب فإذا حكم له اعتبر الحكم كأن لم يكن " وذلك على

خلاف الصيغة الخاصة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية والتي استخدم المشرع فيها الأمر وليس الحكم .

" ويترتب على صدور الحكم باستمرار صرف الراتب ، التزام جهة الإدارة بالقيام بعمل معين هو صرف المرتب كله أو بعضه حسبما يقضي به الحكم .

وهو استثناء حقيقي يرد على قاعدة أن القاضي الإداري يقضي ولا يدير، وأنه لا يجوز له بالتالي أن يحكم على الإدارة بأن تتصرف على نحو معين أو أن يصدر إليها أوامر بذلك أو أن يحل محلها في هذا الشأن[1].

فالحكم الصادر في هذا الطلب هو حكم مؤقت بطبيعته ، لأن وجوده مرتبط بقيام التظلم برفع دعوى الإلغاء في المواعيد المقررة لذلك .

بحيث يعد الحكم كأن لم يكن إذا لم ترفع تلك الدعوى أو رفعت ورفض قبولها حيث يزول الأثر المترتب على الحكم ويسترد من المتظلم ما سبق وأن صرفه من مرتبه.

ويظل الحكم الصادر باستمرار صرف المرتب قائماً مولداً لكافة آثاره، حتى تقضي دائرة فحص الطعون بوقف تنفيذه ، أو يفصل في الطعن بالرفض بحكم نهائي صادر عن المحكمة الإدارية العليا[2] .

---

(1) د. جمال الين سامي، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، منشأة المعارف الإسكندرية، سنة الطبع 2005 ، ص166.

(2) خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، قضاء الأمور الإدارية المستعجلة، مرجع سابق ، ص 72.

المطلب الثالث – الحكم في طلبات وقف التنفيذ

إذا اجتمعت في طلب وقف التنفيذ الشروط السابقة يجوز للقضاء الإداري وفقاً لحكم المادة 21 من قانون مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، وهذا الأمر له مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة القضية المقضية، وهو بذلك يكون من الأحكام القطعية التي تنهي النزاع الذي يثور في شأن استمرار تنفيذ القرار الإداري أو وقفه ، ويحسم الخصومة القائمة بشأن هذا التنفيذ .

وبالتالي يجوز الطعن فيه على استقلال أمام المحكمة الإدارية العليا دون انتظار لصدور الحكم في موضوع الدعوى .

لذلك فإننا سنقسم الدراسة في هذا المطلب إلى أربعة فروع وفق ما يلي :

- الفرع الأول : خصائص الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.
- الفرع الثاني : حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ.
- الفرع الثالث : الطعن في الحكم الصادر بطلب وقف تنفيذ.
- الفرع الرابع : آثار الحكم الصادر بطلب وقف التنفيذ.

الفرع الأول – خصائص الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ

تتسم الإجراءات التي تتبعها المحكمة حين النظر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري بالسرعة التي تقتضيها الطبيعة المستعجلة للنزاع في دعوى الإلغاء ، ويتم الفصل فيه في مواجهة الخصوم وفي جلسة علنية، وإن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم مؤقت ، رغم كونه قطعياً فيما فصل فيه من موضوع أو من مسائل فرعية ، يجوز الطعن فيه استقلالاً وعليه سنتعرف على خصائص الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ من خلال سرعة إجراءات إصدار الحكم ومن ثم تأقيت الحكم :

أولاً – سرعة إجراءات إصدار الحكم :

إن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ هو حكم صادر في مسألة مستعجلة ، لذلك فإن القضاء الإداري السوري جرى على أن يتم البت في هذا الطلب دون إحالة القضية إلى السيد مفوض الدولة لتحضيرها، وتقصير المواعيد للبت في الطلب وفقاً لنص المادة21 من قانون مجلس الدولة السوري وفق ما يلي :

1ً- عدم إحالة القضية إلى السيد مفوض الدولة لتحضيرها قبل البت بطلب وقف التنفيذ :

وهذا ما سار عليه القضاء الإداري السوري والمصري ، وتبريراً لذلك ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية بقولها " إن طلب وقف التنفيذ ليس دعوى مستقلة بذاتها ، بل فرع من أصل يتمثل في دعوى الإلغاء ، ومن ثم فإن إجراءات التحضير تنصرف إلى الدعوى الأصلية ، دون تطلب ذلك بالنسبة للمسائل المتفرعة عنها كطلب وقف التنفيذ .

كما أن الحكم الصادر بوقف التنفيذ هو حكم مؤقت بطبيعته حيث يغدو غير ذي موضوع بصدور حكم في الدعوى الأصلية ، وانتهت المحكمة إلى أن استلزام إجراءات التحضير بالنسبة لطلب وقف التنفيذ يخالف طبيعته ويفوت غاياته ويهدر ظروف الاستعجال وهي قوامه ومبرره " [(1)].

كما قضت : " إن قضاء هذه المحكمة قد استقر على أن الأصل أنه لا يسوغ الحكم في الدعوى الإدارية إلا بعد أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتحضيرها وإبداء رأيها القانوني مسبباً فيها طبقاً لقانون مجلس الدولة ، ويترتب على الإخلال بهذا الإجراء

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم 444/ لسنة 25 ق جلسة 1981/1/24.

الجوهري بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى ، إلا أن هذا الأصل لا يصدق على طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المطلوب الحكم بإلغائه ، لأن إرجاء الفصل في هذا الطلب لحين اكتمال تحضير الدعوى ينطوي على إغفال لطبيعته وتفويت لأغراضه وإهدار لطابع الاستعجال الذي يتسم به ويقوم عليه ، وللمحكمة قبل أن تتصدى لبحث طلب وقف التنفيذ أن تفصل صراحة وعلى وجه قاطع في بعض المسائل الفرعية مثل الدفع بعدم الاختصاص والدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد .

وذلك حتى لا يحمل قضاؤها في موضوع الطلب المستعجل قبل البت في هذه المسائل على أنه قضاء ضمني برفضها ، ولما كان الفصل في هذا الموضوع ضرورياً ولازماً قبل التعرض لموضوع طلب وقف التنفيذ ، وهي بلا شك تتسم مثله بطبيعة خاصة قوامها الاستعجال ، فإن ذلك يستوجب عدم التقيد بإجراءات تحضير الدعاوي وتهيئتها للمرافعة عن طريق هيئة مفوضي الدولة [(1)] .

كما قضت في حكم آخر على أنه " لا يسوغ الحكم في موضوع الدعوى الإدارية إلا بعد قيام هيئة المفوضين بتحضيرها وتهيئتها للمرافعة وتقديم تقرير بالرأي القانوني مسبباً فيها يستثنى من ذلك طلب وقف التنفيذ[(2)] .

وبالرغم من أن الاجتهاد قد استقر على عدم ضرورة إحالة القضية إلى هيئة المفوضين ، إلا أننا نجد هيئة المفوضين ضمن هيئة المحكمة الناظرة بوقف التنفيذ ، كما أن لها الحق في الطعن بالحكم الصادر بوقف التنفيذ أمام المحكمة الإدارية العليا إذا ارتأت ذلك.

2ً- **تقصير المواعيد** : حدد قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 لجهة الإدارة موعداً للرد على الدعوى المقامة عليها ، كما حدد لذوي الشأن أجلاً للحضور أمام المحكمة وذلك بالنسبة للدعاوي التي تنظر في أساس النزاع ، إلا أنه ميز الطلبات المستعجلة بأجل قصير ، سواء بالنسبة لرد الإدارة أو الحضور أمام المحكمة وذلك على النحو التالي :

أ- **بالنسبة لرد الإدارة** : نصت المادة 27 من قانون مجلس الدولة "على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانها مذكرة

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2170 لسنة 29ق جلسة 1987/3/21 .

(2) الطعن المصرية رقم 4449 لسنة 35ق – جلسة 1996/6/30 مكتب فني 41ص 1367.

بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق والملفات الخاصة بها .

واستثناء من هذا الميعاد فقد جرى نص المادة 28 على أنه " يجوز لرئيس المحكمة في أحوال الاستعجال أن يصدر أمراً غير قابل للطعن بتقصير الميعاد المبين في المادة السابقة ويعلن الأمر إلى ذوي الشأن خلال أربع وعشرين ساعة من تاريخ صدوره وذلك بطريق البريد ، ويسري الميعاد المقصر من تاريخ الإعلان .

ومن الملاحظ أن المشرع لم يحدد الميعاد الذي يتخذه القاضي استجابة لحالة الاستعجال حيث ترك ذلك لتقدير المحكمة تقرره وفق ظروف كل دعوى .

ب- **بالنسبة للمواعيد المقررة** : نصت المادة 101 من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 لعام 1953 على أن " ميعاد الحضور أمام الصلح والبداية والاستئناف ثلاثة أيام على الأقل ويجوز في حالة الضرورة إنقاص هذا الميعاد إلى أربع وعشرين ساعة .

وأعقبتها المادة 102 منه على أن ميعاد الحضور في الدعاوي المستعجلة أربع وعشرون ساعة ويجوز في حالة الضرورة القصوى إنقاص هذا الميعاد إلى ساعة بشرط أن يحصل التبليغ للخصم نفسه ".

ونظراً لأن طلب وقف التنفيذ من الطلبات المستعجلة المقصودة بالمادة 102 ولعدم وجود نص بشأن ميعاد الحضور بقانون مجلس الدولة وإعمالاً لنص المادة 3 من قانون إصدار مجلس الدولة السوري والتي تنص على أن تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون أصول المحاكمات فيما لم يرد نص وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي وبما لا تتعارض مع طبيعة علاقة القانون العام والمنازعة الإدارية .

وترتيباً على ما تقدم فإن ميعاد الحضور بالنسبة لطلب وقف التنفيذ يكون أربعاً وعشرين ساعة ويجوز في حالة الضرورة ، نقصه وجعله من ساعة إلى أخرى ، وهذا القيد الذي وضعه قانون مجلس الدولة على تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات على المنازعات الإدارية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في قانون مجلس الدولة وذلك لحين صدور قانون الإجراءات لا يتعارض مع روابط القانون العام في هذا الشأن .

إن الأصل في القرارات الإدارية أن تكون واجبة النفاذ إلا إذا ترتب على تنفيذها نتائج يتعذر تداركها فيجوز للمحكمة استثناء من هذا الأصل وقف تنفيذ القرار ، والفصل في مثل هذا الأمر فصل في أمر مستعجل بطبيعته يستلزم أن تكون إجراءاته سريعة ومبسطة .

ومهمة المحكمة وقتئذ أن تتبين توافر مقومات طلب وقف التنفيذ من حيث جديته وتعذر تدارك نتائج التنفيذ فإذا تبين لها ذلك ، فإنها تصدر حكماً مؤقتاً توقف به عدواناً بادياً للنظرة العابرة ، وإذا كانت المحكمة وهي في سبيل الفصل في هذا الطلب تتناول الموضوع فإن نظرتها له يجب أن تكون نظرة أولية لا تتعرض فيه إلا بالقدر الذي يسمح لها بتكوين رأي في خصوص وقف التنفيذ دون أن تستبق قضاء الموضوع وتنتهي إلى تكوين عقيدة فيه [(1)].

حيث ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها إلى القول : " إن الطريق المألوف الذي رسمه القانون للقضايا المستعجلة هو تقصير المواعيد فإن كان هذا الإجراء لم يعد مجدياً حتى مع تقصير المواعيد المقررة إلا بعد انقضاء العطلة القضائية المقبلة فيستوي نظرها بطريق تقصير المواعيد أو بالطريق العادي ويترتب على هذا الوضع أن تبقى الحقوق الدستورية التي يتمسك بها المدعي معطلة أمداً طويلاً قد يتعذر معه تدارك النتائج التي تنجم عن هذا التعطيل وهذا ظرف يجعل الاستعجال والخطر يختلطان في هذه القضية ، ويصبحان شيئاً واحداً ، وإن المحكمة ترى فوق ذلك أن تعطيل الحقوق الأساسية والحريات العامة التي كفلها الدستور هو في ذاته ، إن صح ، أمر خطير ينجم عنه من النتائج ما يتعذر تداركه ويجوز في هذه الحالة طلب وقف التنفيذ دون الالتجاء إلى طلب تقصير المواعيد " [(2)].

إذاً هناك بعض الحالات لا يجدي فيها تقصير المواعيد المقررة لصدور قرار عن الإدارة يرتب نتائج خطيرة لا يمكن تداركها حتى لو تم تقصير المواعيد وهي حالة العطل القضائية .

ونجد ذلك في الدعوى التي تتمثل وقائعها بأن المدعية تملك 1200 سهم من حق استثمار عقارها كما تملك 2400/600 سهم من المحضر المذكور حجرياً والتي هي عبارة

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصري -8-7-8/601/1171 – 1954/4/6 .

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية 6/581/1323 – 1951/4/11 -5 – 803 .

عن محطة محروقات التي آلت اليها بموجب حكم صلحي، بعد إقرار المدعى عليه بقبضه الثمن عداً ونقداً وألزمته الجهة المدعية بإجراء الفراغة أصولاً .

قامت المدعية بإجراء التسجيل لدى مديرية مالية حلب ومديرية المصالح العقارية واستحصلت المدعية على براءة ذمة من مديرية مالية حلب باسم البائع عن 1200 سهم من حق الاستثمار و 600 سهم حجري كما هو مبين في براءة الذمة المسجلة أصولاً لدى ديوان المالية ، وتم دفع جميع الضرائب المترتبة على انتقال الملكية بما فيها حق الاستثمار والأرباح الرأسمالية وضريبة الدخل عن المحطة .

تم انتقال الملكية وفق قيود مديرية المالية على حق الاستثمار في إضبارة المحطة المودعة لدى مديرية المالية في دائرة الدخل ، كما تمت الفراغة في مديرية المصالح العقارية وأصبحت بملكية الجهة المدعية .

فوجئت الجهة المدعية بقيام مديرية مالية حلب بإلقاء الحجز على بدل فروغ الكازية ، مع العلم أن الذمة التي تسعى الإدارة المدعى عليها لتحصيلها هي عن مالكين سابقين للمحطة .

أقامت الجهة المدعية دعواها أمام القضاء الإداري طالبة قبول الدعوى شكلاً وموضوعاً وإلغاء الحجز الواقع على العقار العائد للجهة المدعية .

كما فوجئت الجهة المدعية وأثناء النظر بالدعوى بإصدار الجهة المدعى عليها قرار بيع رقم 3/5/19303/تاريخ 2001/6/27 على الأموال المحجوزة وعلى بدل فروغ الكازية ، وحددت يوم الاثنين 2001/7/16 موعداً لجلسة البيع بالمزاد العلني .

ونظراً لأن الإدارة أصدرت قرارها قبل انتهاء العطلة القضائية بيومين وقد حددت البيع بعد يوم واحد من انتهاء العطلة القضائية ، ومن المعروف ما استقر عليه العمل لدى القضاء الإداري بأن تعقد جلساته بشكل أسبوعي ، وتوقف الجلسات أثناء العطل القضائية، لذلك لجأت الجهة المدعية إلى القضاء المستعجل لإزالة التعدي الواقع عليها من قبل الإدارة لما في استمرار هذا التعدي من الحاق افدح الضرر بالجهة المدعية، والتمست سرعة النظر بهذه الدعوى واتخاذ تدبير مستعجل بإزالة ذلك الاعتداء المادي الواقع من الادارة عن طريق وقف تنفيذ قرار البيع بالمزاد العلني عن الأموال المعلن عن بيعها والعائدة للجهة المدعية .

والتمست بعد الأمر بقيدها بسيطة غير خاضعة لتبادل اللوائح إعطاء القرار بتقصير مهل الحضور والتبليغ الى ساعة واحده وفي أول جلسة تكتمل الخصومة فيها إعطاء القرار بوقف تنفيذ قرار البيع المعلن يوم الاثنين 7/16/ 2001 موعداً لجلسة البيع بالمزاد العلني لحين البت بالدعوى ، وبعد المحاكمة والثبوت إعطاء القرار بمنع الجهة المدعى عليها من معارضة الجهة المدعية من العقار موضوع الدعوى العائد للجهة المدعية ، والغاء قرار البيع ، وإلزام الجهة المدعى عليها بالتعويض المناسب باعتبار أنه لايجوز تقديم طلب وقف التنفيذ بشكل مستقل ، إلا أن القضاء المستعجل رفض الطلب باعتبار النزاع من اختصاص القضاء الإداري.

وبعد انتهاء العطلة القضائية ، تقدمت إدارة قضايا الدولة بمذكرة أرفقت معها محضر جلسة البيع بالمزاد العلني للعقار التي تطلب الجهة المدعية إلغاء الحجز عليه والتمست رفض الدعوى ، أصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها برفض الدعوى بعد أن أضحت غير ذات موضوع وتم تصديق القرار لدى المحكمة الإدارية العليا [(1)].

لذلك فإننا نرى أن يحذو المشرع السوري حذو المشرع المصري الذي أجاز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها ، حيث نصت المادة العاشرة من القانون رقم 9 لسنة 1949 على أنه " لا يترتب على رفع الطلب إلى محكمة القضاء الإداري وقف تنفيذ هذا القرار المطعون فيه، على أنه يجوز لرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا رأى أن نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها".

ومؤدى هذا النص هو منح الاختصاص لرئيس مجلس الدولة وقف تنفيذ القرارات الإدارية وإيكال الاختصاص إليه على هذا الوجه من الإطلاق يقتضي أن يكون اختصاصه قائماً حتى بعد إحالة الدعوى إلى إحدى دوائر المحكمة للفصل فيها موضوعاً [(2)].

إن رئيس مجلس الدولة وهو يقوم بذلك فإنما يقوم بما يماثل وظيفة قاضي الأمور المستعجلة لدى القضاء المدني وقد أكد المشرع ضرورة توافر الاستعجال حينما جعل من شروط وقف التنفيذ أن تكون نتائجه يتعذر تداركها فرئيس المجلس يفصل في الطلبات

---

(1) قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم 1/268 في القضية 1/1722 جلسة 2003/3/23.

قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم 190 لسنة 3 ق – جلسة 1951/9/17 – 1326/583/6 .

المستعجلة خلال العطل القضائية بمقتضى سلطته القضائية الولائية فهو ينهي النزاع القائم بشأن وقف تنفيذ القرار الإداري من عدمه .

مما يقتضي على المشرع السوري التدخل بإصداره ما يماثل المادة العاشرة من القانون رقم 9 لسنة 1949 المصري التي تجيز لرئيس مجلس الدولة وقف تنفيذ القرارات الإدارية التي تتوافر فيها الجدية والاستعجال في حال صدور قرار من الإدارة أثناء العطل القضائية أو حتى أثناء تدوير الدعاوى وإيقاف الجلسات خلال الشهر الأول من كل عام و النص على إيجاد قضاء مستعجل لدى مجلس الدولة السوري .

ثانياً – تأقيت الحكم :

الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري هو حكم مؤقت بطبيعته يصدر لدفع ضرر يتعذر تداركه فيما لو تم تنفيذ القرار الإداري وهو ينحصر في المدة ما بين صدور الحكم بشأن طلب وقف التنفيذ والحكم الصادر في دعوى الإلغاء ، حيث يصدر الحكم في طلب وقف التنفيذ لحين البت بأساس النزاع أو قد يصدر لمدة مؤقته .

ويندرج هذا الحكم القطعي ضمن الأحكام الوقتية التي تصدر قبل الفصل في الموضوع ، بحيث لا يقيد المحكمة عند نظر موضوع الدعوى وبصدور الحكم في موضوع الدعوى يقف أثر الحكم الوقتي إذ تترتب آثار الحكم الأول من تاريخ صدوره باعتباره حكماً فاصلاً في موضوع دعوى الإلغاء واجب النفاذ من هذا التاريخ حتى لو طعن فيه ، أمام المحكمة الإدارية العليا، إلا إذا أقرت دائرة فحص الطعون بغير ذلك .

إن الفصل في الشق المستعجل من دعوى الإلغاء وهو طلب وقف التنفيذ، سابقاً على الفصل في موضوع دعوى الإلغاء ، لذلك فإن " الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء حكم مؤقت ، لا يقيد قاضي الموضوع عند فصله في دعوى الإلغاء بمعنى أن صدور الحكم بوقف التنفيذ لا يعني أن الحكم في الدعوى سيكون حتماً بإلغاء القرار المطعون فيه أو العكس.

وعلى هذا قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأنه " لا أثر لرفض طلب وقف التنفيذ على القضية من ناحية الأساس إذ يبقى الباب مشرعاً أمام المتداعين لتقديم دفوعهم"[(1)]

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1986/274/39 – مع 1986 م40ص209 .

إن الحكم بوقف التنفيذ يؤدي إلى إعادة الأمور بصورة مؤقتة إلى ما كانت عليه قبل صدور القرار الإداري المطعون فيه .

والسبب في تأقيت الحكم المستعجل هو لارتباطه بمصير دعوى الإلغاء فإن توصلت المحكمة عند فصلها في الموضوع إلى رفض الدعوى فان آثار الحكم بوقف التنفيذ تنتهي وتزول قوتها ، وان توصلت إلى إلغاء القرار الإداري فان آثار الحكم بوقف التنفيذ تمتد وتتصل بآثار الحكم بالإلغاء، وقد لا يختلف تنفيذ الحكم بوقف التنفيذ عن تنفيذ الحكم بالإلغاء، إذ يتعين على جهة الإدارة في الحالتين اتخاذ الإجراءات الإيجابية لوضعها موضع التنفيذ .

وعليه قضت المحكمة الإدارية العليا السورية : إن حكم محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه هو حكم غير قطعي قابل للطعن من جهة وواجب التنفيذ فور صدوره دون انتظار نتيجة الطعن من جهة أخرى ، إلا أن ذلك لا يحول دون النظر في الطعن بهذا الحكم من قبل هذه المحكمة [1].

---

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1981/679/432 – سمع 1981 ج5 .

الفرع الثاني – حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ

يحوز الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري حجية ينحصر نطاقها في مجال القرار الصادر في موضوع وقف التنفيذ وفيما فصل فيه من مسائل فرعية ، دون أن تقيد محكمة الموضوع حين البت بأساس النزاع في دعوى الإلغاء للقرار الإداري الذي صدر بشأنه قرار وقف التنفيذ .

فالحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ يحوز حجية من حيث موضوعه، كما يحوز هذه الحجية فيما فصل من مسائل فرعية ، ولا يقيد المحكمة عند الفصل في طلب الإلغاء:

أولاً– حجية الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ فيما فصل فيه من مسائل فرعية : لا تقتصر حجية الحكم الصادر بوقف التنفيذ على موضوع ما فصل فيه من وقف التنفيذ أو رفضه، بل تشمل تلك الحجية المسائل الفرعية السابقة على الفصل في موضوع دعوى الإلغاء كالدفع بعدم اختصاص القضاء الإداري بنظر الدعوى أو بعدم قبولها أصلاً لرفعها بعد الميعاد أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائياً أساس ذلك حتى لا يحمل قضاء المحكمة في الطلب المستعجل قبل البت في هذه المسائل على أنه قضاء ضمني بالاختصاص والقبول .

حيث يتعين على قاضي المشروعية ، قبل الفصل في طلب وقف التنفيذ أن يتصدى لحسم أمر اختصاص المحكمة بنظر المنازعة ، ولمدى قبول الدعوى ، حتى لا يفصل في طلب وقف التنفيذ حال كون الدعوى مما يخرج عن الاختصاص المقرر به تشريعياً أو كانت الدعوى غير مقبولة .

" كما يتعين على القاضي عند فصله في هذا الطلب الالتزام بكافة القيود المحيطة به عند فصله في موضوع الدعوى لأن ولايته في نظر هذه الطلبات هي ولاية قضائية، وهي جزء من ولايته في نظر دعوى الإلغاء .

وبذلك عليه الامتناع عن إصدار أوامر أو نواه للإدارة ، وعن الحلول محلها في نشاطها وإصدار حكمه في حدود نطاق الخصومة، والالتزام بإعلاء المصلحة العامة" [1] .

---

(1) د. جمال الين سامي، إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق ،ص150.

وعليه فقد قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية " للمحكمة قبل أن تتصدى لبحث طلب وقف التنفيذ أن تفصل صراحة وعلى وجه قاطع في بعض المسائل الفرعية ، مثل الدفع بعدم الاختصاص والدفع بعدم القبول ، وذلك حتى لا يحمل قضاؤها في موضوع الطلب المستعجل قبل البت في هذه المسائل على أنه قضاء ضمني بالاختصاص والقبول ، ولما كان الفصل في هذه المسائل ضرورياً ولازماً قبل التعرض لموضوع طلب وقف التنفيذ ، وهي ولا شك تتسم مثله بطبيعة خاصة قوامها الاستعجال .

فإن ذلك يستوجب عدم التقيد بإجراءات تحضير الدعاوى وتهيئتها للمرافعة عن طريق هيئة مفوضي الدولة في هذا الخصوص ولما كانت الدعوى الماثلة تتضمن طلباً بوقف تنفيذ القرار المطلوب إلغاؤه ، فلا تثريب على الحكم المطعون فيه إذ فصل – قبل التعرض لموضوع طلب وقف التنفيذ – في شكل الدعوى – رغم عدم تحضيرها وتقديم تقرير بها من هيئة مفوضي الدولة – وانتهى إلى عدم قبول الدعوى شكلاً لرفعها بعد الميعاد[1].

كما قضت في حكم أخر " قبل أن تتصدى المحكمة لبحث طلب وقف تنفيذ القرار المطعون فيه عليها أن تفصل صراحة وعلى وجه قاطع في بعض المسائل الفرعية ، سواء من تلقائها أم إزاء دفع من ذوي الشأن يتعلق بالاختصاص أم بعدم قبول الدعوى ، وإن تعرض المحكمة للطلب مباشرة قبل الفصل في المسائل المذكورة يكون مخالفاً للقانون إذا اتضح أنها غير مختصة بنظر الدعوى ، أو أن الدعوى كانت غير مقبولة شكلاً لرفعها بعد الميعاد القانوني[2].

إن قضاء هذه المحكمة جرى أن على محكمة القضاء الإداري وغيرها من جهات القضاء الإداري ، ولو كانت بصدد الفصل في طلب وقف التنفيذ، أن تتصدى لأمر اختصاصها حتى لا تفصل في طلب وقف التنفيذ حال كون الدعوى برمتها مما يخرج نظرها عن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري[3] .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية (الطعن رقم 124 لسنة 31 ق – جلسة 1985/12/21)

(**2**) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية (الطعن رقم 3193 لسنة 31ق – جلسة 1989/2/25)

(**3**) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية (الطعن رقم 2926 لسنة 30 ق – جلسة 1987/10/17)

وبالرغم من أن القاعدة في فقه القانون العام في فرنسا ومصر وما جرى عليه القضاء الإداري في كل منهما أن المحكمة لا تفحص طلب وقف التنفيذ إلا بعد أن تكون قد بحثت أولاً في اختصاصها بنظر دعوى الإلغاء ، وكذلك ميعاد دعوى الإلغاء .

ومن المسلم به أن طلب وقف التنفيذ لن يكون محلاً للبحث أمام المحكمة ما لم تكن الدعوى بشقها الموضوعي والمستعجل من اختصاص المحكمة ومقبولة شكلاً وإلا رفضت المحكمة الطلبين.

لكن ما يسير عليه القضاء الإداري السوري أن المحكمة وإن بحثت في موضوع الاختصاص أو حتى في شروط قبول الدعوى إلا أنها تبت في طلب وقف التنفيذ فقط سواء بالقبول أم بالرفض وهذا القرار قابل للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا والتي تحيل الدعوى بعد صدور قرارها إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها وتسير الدعوى بنفس الإجراءات سواء أكانت من اختصاص القضاء الإداري أم لا .

وبرأينا يجب على القضاء الإداري السوري أن يأخذ بما استقر عليه اجتهاد المحكمة الإدارية العليا المصرية ، وأن تصدر قراراً بشقها الموضوعي والمستعجل في حال كانت الدعوى غير داخلة في اختصاص القضاء الإداري وتنهي الخصومة لما في الاستمرار بها من هدر ومضيعة لوقت القاضي ولمصاريف الدعوى حتى قبل إحالة القضية إلى هيئة مفوضي الدولة .

ثانياً– حجية الحكم في طلب وقف التنفيذ من حيث موضوعه : وهذا يعني أنه لا يجوز للمحكمة الحكم بوقف تنفيذ القرار الذي سبق ورفضته إلا إذا ظهر لها ظروف جديدة ، لم تكن موجودة حين إصدار القرار السابق .

حيث يحوز الحكم المستعجل حجية أمام قاضي وقف التنفيذ بشرط عدم تغير الظروف فإذا تغيرت الظروف التي صدر في ظلها الحكم من طلب الوقف زالت حجيته وجاز إعادة النظر فيه مرة أخرى ، فقد تظهر عوامل وأسباب لاحقة على صدور الحكم الصادر من طلب وقف التنفيذ سواء أكانت بالإيجاب أم الرفض تعلل رفضه أو تأكيده[1].

د. الشيخ عصمت عبدالله ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق ، ص 136.

وعليه قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها إن الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ لا يقيد المحكمة عند الفصل في طلب الإلغاء : " فلا تتقيد المحكمة عند نظرها لطلب إلغاء القرار الإداري بسابق حكمها من طلب وقف تنفيذه " [1] .

لذلك ولما كان القصد من وراء طلب وقف التنفيذ هو الاستعجال ، دفع ضرر قد يتعذر تداركه من جراء تنفيذ القرار الإداري ، فإن القاضي يلتزم بألا يمس أصل الحق موضوع المنازعة في دعوى الإلغاء بل أن يقتصر البحث في الطلب المستعجل على فحص ظاهر الأمر، دون أن يخوض في موضوع النزاع وألا يوازن أثناء النظر في دعوى الإلغاء والبحث في مشروعية القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه بين المصلحة الخاصة التي تتمثل بالآثار المترتبة على الحكم برفض وقف تنفيذ القرار المطعون فيه للطاعن ، والمصلحة العامة والآثار التي تترتب على الحكم بوقف تنفيذ القرار ومنع الإدارة من الاستمرار في تنفيذها .

لأن المصلحة العامة ستغلب في كل الأحوال ، مما يؤدي إلى نوع من عدم العدالة، لأن الضرر الناتج عن وقف التنفيذ ضرر من الصعوبة تعويضه لتعلقه بالمصلحة العامة، بينما الضرر الذي يترتب جراء التنفيذ يمكن تداركه بعد الإلغاء.

وعلى هذا استقر الاجتهاد القضائي بعدم جواز الغوص في موضوع الدعوى في إطار بحث شرط الجدية لوقف تنفيذ القرار المطعون فيه والاكتفاء بظاهر الأوراق والوثائق المؤيدة لاستدعاء دعوى الالغاء .

فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية على أن " لا يدخل في ولاية وقف التنفيذ كل ما يقتضي التوغل في الموضوع و تقف رقابة المحكمة على ما يبدو من ظاهر الأوراق عند نظرها لطلبات وقف تنفيذ القرارات الإدارية ، وأساس ذلك حتى لا تتجاوز حدود ولايتها واختصاصها بما يتعارض مع الطبيعة المستعجلة لهذه الطلبات[2].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية طعن رقم 802 لسنة 23 ق – جلسة 1981/2/22 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية الطعن رقم 1819 لسنة 36ق – جلسة 1993/5/2 – س 38 ص 1059 .

لكل ما سبق يتبين أن نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية لم يأخذ مكاناً مميزاً داخل القضاء الإداري السوري وخاصة بالنسبة للقرارات الإدارية السلبية ، فهو بالنسبة للقضاء الإداري إجراء معطل للعمل الإداري، ومن ثم ينظر إليه بحذر شديد .

الفرع الثالث– الطعن في الحكم الصادر بطلب وقف تنفيذ

الحكم الصادر في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري ، هو حكم قضائي ومن ثم فهو يتمتع بخصائص الأحكام القضائية ومنها جواز الطعن فيه استقلالاً عن الحكم الصادر في طلب الإلغاء ، خلال المواعيد المقررة للطعن في الأحكام[1] ، شأنه في ذلك شأن أي حكم قضائي انتهائي[2] ، فالحكم الصادر بوقف التنفيذ يعتبر حكماً قطعياً فيما فصل فيه فيجوز الطعن فيه استقلالاً دون انتظار الفصل في الدعوى.

وهذا ما قضت به المحكمة الإدارية العليا السورية عندما قررت : " أن الحكم الذي تصدره المحكمة بوقف التنفيذ حكم قطعي في موضوعه وله مقومات الأحكام وخصائصها ويحوز قوة القضية المقضية في الوجه المستعجل من النزاع فقط "[3] ، وهو بهذه المثابة يجوز الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا استقلالاً شأنه في ذلك شأن أي حكم نهائي.

كما قضت بأنه تطبيقاً لأحكام المادتين (15و21) من قانون مجلس الدولة فإن القرارات الصادرة إيجاباً بوقف التنفيذ هي أحكام واجبة التنفيذ إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء بغير ذلك[4] .

ولا يلزم للطعن في الحكم الصادر في طلب وقف التنفيذ انتظار صدور حكم في دعوى إلغاء القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه لما ينطوي عليه ذلك من مجافاة لطبائع الأشياء في أمر المفروض فيه أنه مستعجل بطبيعته ، حيث تتعرض فيه مصالح ذوي الشأن ويخشى عليها فوات الوقت [5] .

على أن هناك بعض الحالات التي استقر عليها القضاء الإداري بعدم جواز الطعن في حكم وقف التنفيذ الصادر بصددها وهي :

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن 198 لسنة 28ق جلسة 1985/3/2.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 232 لسنة 26 ق جلسة 1986/12/23 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (1965/37/28 مع 1965 م57 ص173)

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (ع1987/261/180 – مع 1987 م15 ص77)

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 20 لسنة 2ق جلسة 1955/11/5 .

إذا صدر الحكم بقبول دعوى الإلغاء بعد سبق رفض المحكمة لطلب وقف التنفيذ فلا ضرورة إذن للطعن في الحكم الصادر برفض الطلب حيث إن إلغاء القرار الإداري يعني إعدامه من الناحية القانونية أو صدور الحكم برفض إلغاء القرار الإداري أو الحكم بانتهاء الخصومة في دعوى الإلغاء .

إن الطعن في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار لا تأثير له على نفاذه، إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون أمام المحكمة الإدارية العليا، أو محكمة القضاء الإداري بخلاف ذلك .

وذلك تطبيقاً لنص المادة 15 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 التي نصت على أنه : " لا يجوز تنفيذ الحكم قبل فوات ميعاد الطعن فيه ويترتب على رفعه وقف تنفيذ الحكم وذلك فيما عدا أحكام المحاكم التأديبية أو الأحكام الصادرة بالتطبيق للمادة 21 فتكون واجبة التنفيذ إلا إذا أمرت دائرة فحص الطعون بإجماع الآراء بغير ذلك .

وعليه يشترط أن يكون هذا الطلب مقروناً مع عريضة الطعن، أو يقدم كطلب عارض خلال ميعاد الطعن المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من المادة / 15/ فإذا لم يقدم طلب وقف التنفيذ مقترناً مع صحيفة الطعن أو لم يتقدم خلال ميعاد الطعن فلا يجوز للمحكمة أن تقضي به ويعتبر ذلك القضاء بمثابة قضاء بأكثر مما طلبه الخصوم الأمر الذي يجعل الحكم باطلاً .

وإذا كان المشرع قد أجاز للمحكمة الإدارية العليا ذلك إلا أنه يجب في الطلب أن يتوافر شرطي وقف التنفيذ وهما جدية الطلب وترتب نتائج يتعذر تداركها إضافة إلى احتمال إلغاء الحكم محل طلب وقف التنفيذ .

الفرع الرابع– آثار الحكم الصادر بطلب وقف التنفيذ

تلتزم الإدارة بناء على القرار الصادر بوقف تنفيذ قرارها الانصياع للحكم والمبادرة إلى تنفيذه وإعمال مقتضاه بأن تكف فوراً عن متابعة التنفيذ فإذا استمرت الإدارة في تنفيذ القرار على الرغم من صدور حكم بوقفه ، جاز للمدعي المطالبة بالتعويض بالإضافة للملاحقة الجنائية بالامتناع عن تنفيذ حكم قضائي .

وهذا بخلاف الأحكام التي تصدر في أساس النزاع بدعوى الإلغاء ، حيث يجري إعدام القرار المحكوم بإلغائه مع كل ما يترتب على ذلك من آثار ونتائج للقرارات الإدارية والمراكز القانونية التي ترتبت على صدور القرار الإداري الذي تم إلغاؤه.

لقد استقر فقه القانون العام والقضاء الإداري في كل من فرنسا ومصر على أن الحكم الصادر بوقف تنفيذ قرار إداري معناه أن يعود الأمر إلى ما سبق عليه ويرد ما كان إلى ما كان حتى يفصل في الدعوى المرفوعة بطلب إلغائه[1].

بينما في ألمانيا تلتزم الجهة الإدارية ، بناء على الحكم الصادر بوقف التنفيذ، ليس فقط ما يكف عن موالاة التنفيذ إذا كانت قد بدأت ، وإنما محو آثار التنفيذ التي ترتبت في الماضي [2].

وعلى عكس ما هو مقرر في النظام السوري والفرنسي والمصري فإن وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء يمكن أن يكون له في النظام الألماني أثر رجعي .

وهذا ما أوضحته الفقرة الخامسة من المادة (80) من قانون المحاكم الإدارية ، والتي قررت بأنه " ينتج عن صدور حكم بوقف تنفيذ القرار الإداري إحلال الأثر الواقف الذي استبعد سواء بواسطة المشرع أم بواسطة الإدارة ".

كما أن الفقرة الرابعة من المادة (19) من القانون الأساسي تتطلب حماية قضائية للمتقاضين وبالتالي فهي تتطلب ضمنياً أن يكون للأثر الواقف أثر رجعي[3].

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية 1325/582/6–1951/8/18–5–1380.

(2) د. الشيخ عصمت عبدالله ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، مرجع سابق ، ص 146.

(3) د. الشيخ عصمت عبدالله ، جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية، المرجع سابق، ص 130

بينما نجد القضاء الإداري السوري الحديث قد أوجد مفهوماً خاصاً لوقف التنفيذ ، حيث إن وقف التنفيذ يعني إبقاء كل شيء على حاله بدءاً من إبلاغ الإدارة قرار وقف التنفيذ بشكل أصولي، رغم حضور ممثلها جلسة الحكم .

فإذا قضت المحكمة بوقف تنفيذ إجراءات إنذار بحجز عقار المدعي ، وكانت الإدارة قد تابعت الإجراءات قبل التبليغ وتم ختم العقار بالشمع الأحمر عندها يتوجب على المدعي أن يتقدم بطلب عارض لنزع الأختام وهذا مخالف لطبيعة وقف التنفيذ الذي يقتضي إعادة الحال إلى ما كان عليه قبل صدور القرار المطعون فيه بالإلغاء.

إلا أنه من المتصور أن تكون إجابة الطلب بوقف تنفيذ قرار معين في بعض الحالات يؤدي من الناحية العلمية إلى أن يصبح الفصل في موضوع الدعوى غير ذي جدوى ، لأن الغاية من المطالبة بالإلغاء قد يتوصل إليها الطاعن بحصوله على الحكم بوقف التنفيذ ، ويعتبر طلب وقف التنفيذ بمثابة إلغاء نهائي للقرار ويصبح عندها الحكم بالإلغاء غير ذي فائدة من الناحية العملية ، عندها تقضي المحكمة بإنهاء الخصومة في الدعوى أو بتنازل المدعي عن الدعوى .

مثال ذلك طلب الطاعن إلغاء قرار منع سفره إلى الخارج وطلبه الحكم بوقف تنفيذه، فان أصدرت المحكمة حكمها بوقف التنفيذ واستفاد الطاعن من هذا الحكم بأن غادر أرض الوطن، فإن الغاية من إلغاء القرار الإداري قد تحققت بوقف تنفيذه .

ونجد ذلك في الدعوى التي تتمثل وقائعها " بأن الجهة المدعية تعمل في تجارة الحديد، تم عقد صفقة تجارية بين متعامل والمصرف الصناعي وتم سحب بضائع لصالحه وتم توقيع السندات من قبله وبعد الحجز على الضمانات التي تفي سداد مبلغ الصفقة تم الاشتراط على المتعامل أن يتقدم ببعض التجار ككفلاء في حال عدم تسديد المبلغ أو عدم كفاية الضمانات التي تم حجزها ، وكانت الجهة المدعية من أحد الكفلاء الذين تقدموا بذلك ، حيث تم توريد الحديد موضوع الصفقة وانتهت بين المتعامل والمصرف الصناعي إلا أنه حدث بعض الاختلافات المحاسبية بينهما فيما بعد، قامت بعدها إدارة المصرف الصناعي بموجب كتابها الموجه إلى السيد وزير الاقتصاد والتجارة الخارجية بطلب التوسط لدى وزارة الداخلية لمنع سفر كفلاء المتعامل ، دون أن تطلب منع سفر المتعامل الأصلي أو حتى متابعة إجراءاتها التنفيذية لتحصيل المبلغ على الضمانات المقدمة من المتعامل الأصلي ، تم إحالة كتاب المصرف من السيد وزير التجارة الخارجية إلى السيد وزير الداخلية الذي أحاله مع الموافقة إلى

السيد مدير إدارة الهجرة والجوازات الذي أصدر البرقية المشكو منها بمنع مغادرة الجهة المدعية مع بقية الكفلاء دون المتعامل الأساسي .

أقام المدعي دعواه طالباً الحكم بوقف تنفيذ البرقية الصادر عن مدير إدارة الهجرة والجوازات بمنع مغادرته لحين البت بأساس النزاع ، وبعد إحالة القضية من السيد مفوض الدولة لتحضيرها الحكم بقبول الدعوى شكلاً وقبولها موضوعاً وإلغاء قرار منع سفر الجهة المدعية إلى خارج البلاد وبما يترتب على ذلك من آثار .

أصدرت المحكمة الإدارية العليا بدمشق قرارها المتضمن قبول الطعن شكلاً وقبوله موضوعاً وقبول وقف تنفيذ القرار المشكو منه[1].

نفذت الإدارة المدعى عليها القرار وأبرزت أثناء سير المرافعة وتبادل الدفوع بمذكرة مؤرخة في2006/5/30 بأن القرار المشكو منه قد ألغي بموجب تنفيذه والتمست رد الدعوى.

أصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها برفض الدعوى موضوعاً بعد أن أضحت غير ذات موضوع[2] واكتسب القرار الدرجة القطعية لعدم الطعن به من قبل المدعي .

---

(1) قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 1/209 تاريخ 2001/4/23.

(2) قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم 1/85 تاريخ 2007/2/13.

الفصل الثالث

إجراءات تحضير دعوى الإلغاء لدى هيئة المفوضين

يشكل تحضير الدعوى الإدارية عامة ودعوى الإلغاء خاصة لدى هيئة مفوضي الدولة وسيلة أساسية وهامة في إجراءات التقاضي .

فمهمة هيئة مفوضي الدولة تجريد المنازعة الإدارية من لدد الخصومة الفردية باعتبار أن الإدارة خصم شريف لا يبغي إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حد سواء ومعاونة القضاء من ناحيتين :

إحداهما أن تدفع عن القاضي الإداري عبء تحضير القضايا وتهيئتها للمرافعة حتى يتفرغ للفصل فيها .

والأخرى تقديم معاونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصاً يضيء ما أظلم من جوانبها ، ويجلو ما غمض من وقائعها برأي يتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده[1].

لذلك سنتناول إجراءات تحضير الدعوى لدى هيئة مفوضي الدولة من خلال التعرف على إجراءات تحضيرها في كل من سوريا وفرنسا وإنجلترا على النحو التالي:

- المبحث الأول : إجراءات تحضير دعوى الإلغاء لدى هيئة المفوضين أمام مجلس الدولة السوري .
- المبحث الثاني : إجراءات تحضير الدعوى في فرنسا .
- المبحث الثالث : تحضير الدعوى لدى النظام القضائي لإنجلترا .

---

(1) **ريان** عبد المحسن . دروس في قانون القضاء الإداري ، 1994 ، الطبعة الأولى ص 134، ص602.

المبحث الأول – إجراءات تحضير دعوى الإلغاء لدى هيئة المفوضين أمام مجلس الدولة السوري

بعد رفع دعوى الإلغاء وإيداعها ديوان المحكمة المختصة ، و بعد إعلانها للإدارة المدعى عليها تستقر الدعوى لمدة شهر في قلم كتاب المحكمة قبل إرسالها إلى هيئة مفوضي الدولة طبقاً لنص المادة /27/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959 التي نصت :

" على الجهة الإدارية المختصة أن تودع قلم كتاب المحكمة خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إعلانها مذكرة بالبيانات والملاحظات المتعلقة بالدعوى مشفوعة بالمستندات والأوراق والملفات الخاصة بها.

وهذا النص معطل حيث لم يحدث أن أودعت أي جهة إدارية ردها أو مستنداتها في قلم كتاب المحكمة بعد إعلانها بالدعوى.

وكل ما يترتب على هذا النص هو تعطيل إحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لمدة شهر.

أما ما يسير عليه العمل فإن ديوان محكمة القضاء الإداري لدى مجلس الدولة السوري، وبعد تسجيل الدعوى يحيلها مباشرة إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها دون انتظار حتى إعلان الإدارة المدعى عليها.

إن إحالة الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة في حالة عدم وجود طلب مستعجل في الدعوى هو أمر واجب بالنسبة لسائر الدعاوى .

عدا الدعاوي التأديبية وكل ما يدخل في اختصاص المحاكم التأديبية فليس هناك تحضير بالنسبة للطلبات والدعاوى المطروحة على المحاكم التأديبية [1] .

---

(1) أبو العينين محمد ماهر. 2010 – إجراءات الدعوى الإدارية والدفوع أمام محاكم مجلس الدولة، الطبعة الثامنة ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص 467 .

وقد نظم قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959 في المواد /30 و 31/ بشأن مجلس الدولة عمل هيئة مفوضي الدولة.

لذلك سنقوم بدراسة دور مفوض الدولة في إجراءات تحضير دعوى الإلغاء لدى مجلس الدولة السوري من خلال مطلبين على النحو التالي :

- المطلب الأول : دور هيئة مفوضي الدولة في تحضير الدعوى و تسوية النزاع صلحاً بين الخصوم
- المطلب الثاني : إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة لنظر الدعوى أمام المحكمة .

المطلب الأول– دور هيئة مفوضي الدولة في تحضير الدعوى و تسوية النزاع صلحاً بين الخصوم

تنص المادة 30 من قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959 على أنه :

تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوضي الدولة الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق، وللمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها أو دخول شخص ثالث في الدعوى أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدد لذلك .

ولا يجوز في سبيل تهيئة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد إلا إذا رأى المفوض ضرورة منح أجل جديد، وفي هذه الحالة يجوز له أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تتجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر .

وله أن يعرض على الطرفين في المنازعات التي ترفع إلى محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية تسوية النزاع على أساس المبادئ القانونية التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا خلال أجل يحدده، فإن تمت التسوية استبعدت القضية من الجدول لانتهاء النزاع وإن لم تتم جاز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على المعترض على التسوية بغرامة 20 جنيهاً يجوز منحها للطرف الآخر.

وبعد إتمام تهيئة الدعوى يودع المفوض تقريراً يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسبباً.

ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم كتاب المحكمة ولهم أن يطلبوا صورة عنه على نفقتهم ، ويفصل المفوض في طلبات الإعفاء من الرسوم" .

يبدأ المفوض تحضيره للدعوى فيتصل بالجهات الإدارية المختصة للحصول على جميع البيانات والأوراق والمستندات التي تتعلق بالمنازعة الإدارية محل الدعوى .

وعلى الإدارة أن ترسل للمفوض ملفاً كاملاً وعليها أن تكون أمينة في ذلك ، ويقوم المفوض بدراسة الملف فإن وجد جميع العناصر متوافرة لديه قام بوضع تقريره ، كما يستطيع المفوض أن يستدعي ذوي الشأن ليسألهم عن العناصر الناقصة .

كما له أن يجري تحقيقاً بشأن بعض الوقائع التي يرى ضرورة تحقيقها ، فإذا وجد مع ذلك أن هناك مستندات تنقصه كان له أن يكلف ذوي الشأن بإحضار هذه المستندات أو تقديم بعض المذكرات يوضحون فيها نقاطاً معينة ، والمفوض هو الذي يأذن لرافع الدعوى بأن يرد على مذكرة الإدارة في مدة يحددها له.

كما منحت المادة 30 من قانون مجلس الدولة مفوض الدولة سلطة إدخال شخص ثالث في الدعوى سواء أكان الشخص الثالث هو شخصاً طبيعياً أم جهة إدارية ليصدر الحكم في مواجهته أم للحصول منه على بيانات أو مستندات ضرورية للفصل في الدعوى.

كما قد يوجه المفوض المدعي إلى الجهة الإدارية الواجب مخاصمتها في الدعوى، كما للمفوض توجيه الخصومة لإحدى الجهات الإدارية التي يرى وجوب إدخالها في الدعوى ، أو لإدخال شخص ثالث لكونه صاحب صفة كتوجيه الخصومة إلى ولي الأمر، أو لشخص تعهد بالوفاء بما التزم به شخص طبيعي آخر فيما إذا كانت كفالته تضامنية ، كما قد تكون للوصي على القاصر إضافة للقاصر.

إن المفوض رجل وقائع بالدرجة الأولى حيث يسعى إلى الوصول إلى عناصر وأدلة الإثبات في الدعوى واستيفاء كافة البيانات والأوراق المنتجة ويعيش في الواقع العملي المحيط بالدعوى وظروفها .

وهو من ناحية أخرى ملم بالضرورة بمستلزمات حسن الإدارة على دراية بطبيعة سير العمل الإداري ، كما هو الحال بالنسبة لرجال القضاء الإداري بصفة عامة .

حيث يعتبر المفوض موجهاً للخصوم ، نزولاً على الصفة الإيجابية للمرافعات الإدارية حيث يرشدهم إلى ما يفيد سير الدعوى وما فيه صالحهم طبقاً للقانون ، ويوجه إجراءات التحضير والإثبات التي يهيمن عليها ويقدم في النهاية الرأي القانوني المحايد الذي يبصر الطرفين بوضعهم في الدعوى ويكشف لهم عن مركزهم القانوني ومدى إمكان الاستجابة إلى الطلبات المعروضة والنتيجة المحتملة في ضوء حالة الملف وقت إعداد الرأي [(1)].

---

(1) موسى أحمد كمال الدين ، نظام مفوضي الدولة في مصر، مجلة مجلس الدولة1962، السنة 11، ص 196.

لقد جمع مجلس الدولة في نظامنا القضائي الإداري ثلاث مهمات أعطاها القانون الفرنسي لثلاثة مفوضي دولة متميزين ، بشخص مفوض دولة واحد .

بينما مفوض الدولة الفرنسي يقتصر في تقريره على الآراء ثم يتفوه بالمطالب شفاهاً أمام المحكمة وتدون في ضبط المحاكمة ، يضمن مفوض الدولة عندنا تقريره طلباته ، فهو إلى جانب كونه مفوضاً مقرراً مثل مقرر المحكمة الفرنسي .

لكن المقرر الفرنسي والمفوض السوري يشتركان في صلاحيات تتلخص في: – البحث في الاختصاص – البحث في قبول الدعوى وجوداً أو عدماً – البحث في الموضوع – البحث في الطلبات الأخرى من أي نوع كانت[1].

كما أن القاضي بعد أن يصدر الحكم تخرج الدعوى من يده على العكس من المفوض الذي يملك التعقيب على ما تصدره المحكمة من أحكام بوصفه الأمين على المنازعة الإدارية برمتها .

فلرئيس هيئة المفوضين الطعن في سائر الأحكام ، ولذلك قيل في هذا الصدد إن المفوض هو راعي الدعوى الإدارية القائم عليها قبل أن تدخل الجلسة وأثناءها وبعد أن تخرج منها [2].

ويهدف قانون مجلس الدولة من دور هيئة مفوضي الدولة في تحضير الدعوى إلى سرعة إنهاء المنازعات الإدارية حتى تستقر الأوضاع على أساس ثابت من القانون .

لذلك فقد حرم على المفوض أن يمنح أجلين متتابعين لنفس السبب ، وله أن يعرض على الطرفين كليهما تسوية النزاع على أساس ما ثبت عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا من مبادئ.

وفي القضايا التي لا تتم فيها التسوية الودية ، يتولى المفوض بعد تحضيرها القيام بوضع تقرير يبدأ فيه بتلخيص لوقائع الدعوى على ضوء ما قام به ، فإذا انتهى من ذلك عرض للنقاط القانونية التي تثيرها المنازعة على ضوء طلبات الخصوم .

---

(1) د. الخاني عبد الإله – القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد3، القضايا الإدارية، ص322 .

(2) المنجي إبراهيم، المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص 209.

وفي النهاية يبدي رأياً مسبباً تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده الذي يجب أن تكون كلمته هي العليا ، ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على هذا التقرير ولهم أن يطلبوا منه صورة على نفقتهم .

كما وأن المفوض هو الذي يفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية وهو يقوم بهذه المهمة يراعى توافر أمرين:

فقر طالب الإعفاء من الرسوم ثم احتمال كسبه للدعوى وتوافر الأمر الأول لا يكفي لأنه في حالة خسر الدعوى سيحكم عليه بمصاريف الدعوى وهذا عبء ثقيل بغير شك [1].

كما يجب التقدم بطلب الإعفاء من الرسوم في ميعاد الطعن بالإلغاء ، وإلا ترتب على مخالفة ذلك فوات مواعيد الطعن ومن ثم عدم قبول الدعوى[2] .

والشيء المهم في هذا الصدد هو وجوب تحديد ميعاد قصير للبت في هذه الطلبات وألا تخضع لمطلق تقدير المفوض حتى لا يتعطل الفصل في الدعوى ومن ثم تتراكم القضايا مما يعني عدم تحقيق العدالة الإدارية بالسرعة اللازمة التي تقتضيها طبيعة المنازعات الإدارية .

حيث يؤخذ على نص المادة (30) عدم تحديده أجلاً محدداً لتحضير الدعوى الإدارية أو في حالة التأجيل وكان حرياً بالمشرع أن يحدد مدة للأجل الذي يجوز منحه لطالبي التأجيل حتى لا يترك أمر تحضير الدعوى خاضعاً لمطلق تقدير المفوض [3] .

وعليه يمكن القول وفق ما نص عليه المشرع في المادة 30 من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام 1959 بأنه يتولى تحضير الدعوى في سوريا هيئة مفوضي الدولة فهي التي:

1- تتولى الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق.

---

(1) المنجي إبراهيم- المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة، المرجع السابق ، ص 212.

(2) أحمد قاسم علي صافي- الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية، مرجع سابق ، 607

(3) محمد النجار زكي ـ تقويم نظام مفوضي الدولة في المنازعة الإدارية 1994، دار النهضة العربية،القاهرة، ص 19

2- تمنح أجلاً لرافع الدعوى للرد على مذكرة الإدارة إذا رأت محلاً لذلك.

3- تأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي ترى لزوم أخذ أقوالهم عنها وبإجراء تحقيق الوقائع التي ترى لزوم تحقيقها.

4- تأمر بدخول شخص ثالث في الدعوى أو بتكليف ذوي الشأن تقديم مذكرات أو مستندات تكميلية.

5- لا يجوز في تهيئة الدعوى تكرار التأجيل لسبب واحد إلا إذا رأى المفوض ضرورة منح أجل جديد ، وفي هذه الحالة يجوز أن يحكم على طالب التأجيل بغرامة لا تجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر.

6- بعد إتمام تهيئة الدعوى يعد المفوض تقريراً يحدد فيه وقائع الدعوى والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسبباً.

7- ويضاف إلى ذلك حق هيئة مفوضي الدولة في نظر طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية.

وبالرغم من أن رأي المفوض ليس ملزماً للمحكمة وهو رأي يجوز للخصوم الاطلاع عليه ومناقشته والتعقيب عليه ، إذ هو لا يعدو أن يكون رأياً لا حكماً يحوز حجية الشيء المقضي به .

إلا أنه يتعين تمثيل هيئة مفوضي الدولة في جلسة المرافعة العلنية وفي جلسة النطق بالحكم ، ويعد باطلاً الحكم الذي يصدر من المحكمة دون تمثيل الهيئة في الجلسة العلنية .

وعليه فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن "عدم قيام هيئة مفوضي الدولة بتحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة وإيداع المفوض تقريراً بالرأي القانوني قبل إصدار الحكم الطعين من شأنه أن يفضي إلى بطلان الحكم لعدم استكمال الإجراء القانوني السابق [(1)] .

وإذا كان الأصل أنه لا يسوغ الحكم في الدعوى الإدارية إلا بعد أن تقوم هيئة مفوضي الدولة بتحضيرها وإبداء رأيها القانوني مسبباً فيها طبقاً لقانون مجلس الدولة ، ويترتب على الإخلال بهذا الإجراء الجوهري بطلان الحكم الذي يصدر في الدعوى .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1995/14/73 – مع 1995 م2 ص13.

إلا أن هذا الأصل لا يصدق على طلب وقف تنفيذ القرار الإداري المشكو منه المطلوب الحكم بإلغائه ، لأن إرجاء الفصل في هذا الطلب لحين اكتمال تحضير الدعوى ينطوي على إغفال لطبيعته وتفويت لأغراضه وإهدار لطابع الاستعجال الذي يتسم به ويقوم عليه.

فإن ذلك يستوجب عدم التقيد بإجراءات تحضير الدعاوى وتهيئتها للمرافعة عن طريق هيئة مفوضي الدولة [1].

إن هيئة مفوضي الدولة ليست محجوبة عن المنازعة الإدارية في شقها المستعجل فهي تدخل في تشكيل المحكمة وتشترك معها في سماع الملاحظات والمرافعة وتطلع على المذكرات المقدمة فيها .

كما يحق لمفوضي الدولة بحكم النظام الذي يحكم الدعوى الإدارية أن يتقدم برأيه فيما يثار من دفوع سواء أكانت مؤثرة في الدعوى الموضوعية أم غير مؤثرة فيها وسواء أطلبت منه المحكمة ذلك أم لم تطلب .

إذ لا يجوز لأية جهة كانت أن تمنعه من إبداء رأيه سواء شفاهة بإثباته في محضر الجلسة ، أم بتقديم تقرير بالرأي في المسائل المثارة ، كل ذلك في الحدود التي لاتتعارض مع طبيعة الدعوى المستعجلة وضرورة الفصل فيها بلا تأخير.

إن هيئة مفوضي الدولة تقوم على أغراض شتى منها تجريد المنازعات الإدارية من لدد الخصومات الفردية باعتبار أن الإدارة خصم شريف لا يبغي إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حد سواء ومنها معاونة القضاء الإداري من ناحيتين:

إحداهما أن ترفع عن عاتق القضاء الإداري والمستشارين وغيرهم عبء تحضير القضايا وتهيئتها للمرافعة حتى يتفرغوا للفصل .

والأخرى تقديم معاونة فنية ممتازة تساعد على تمحيص القضايا تمحيصاً يضيء ما أظلم من جوانبها ويجلو ما غمض من دقائقها برأي تتمثل فيه الحيدة لصالح القانون وحده ، ومما يجدر التنويه به في هذا الصدد أن القضاء الإداري في فرنسا وهو القضاء النموذجي

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 2170 لسنة 29 ق جلسة 1987/3/21.

الذي يحتذى لم يبلغ مبلغه من الرقي ورفعة المستوى ، إلا بفضل الجهود الموفقة التي يبذلها مفوضو الدولة، والبحوث الفنية الرائعة التي يتقدمون بها [(1)].

وبالرغم من أن المقصود من نظام تحضير الدعاوى الإدارية بواسطة مفوضي مجلس الدولة وفق ما نص عليه المشرع وفق أحكام المادة 30 من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام 1959 أن يكون وسيلة لإنجاز هذه الدعاوى لما تتطلبه من سرعة الفصل فيها .

إلا أن هذا الإجراء أصبح بالطريقة الحالية التي يسير عليها مصدراً للتعطيل غير المعقول الذي تعاني منه الدعاوى المقدمة لهذا المجلس لعدة أسباب أهمها :

أولاً- عدم تنفيذ حرفية النص الذي تقتضيه حكمته : وهو الاتصال بجهات الحكومة صاحبة الشأن ، فالعمل يسير في مجلس الدولة على توجيه الدعوى إلى هيئة قضايا الدولة فقط الممثل القانوني عن الإدارة دون الجهة الإدارية صاحبة الشأن وذلك إلى جانب دعوة الفرد صاحب الشأن في الجلسة .

هذا إذا ما تم أي اتصال فالغالبية العظمى من الدعاوى المنظورة أمام القضاء الإداري نجدها تفتقد لأي رد من الإدارة إلا بعد الجلسة الأولى أو الثانية وربما الثالثة وتكون بذلك الدعوى تم تحضيرها وتهيئتها لدى هيئة المفوضين بدون أي مستندات أو وثائق .

وفي هذه الحالة التي يتم فيها تحضير الدعوى بدون مستندات نجد أن المحكمة لا تعيد ملف الدعوى إلى الهيئة لإكمال التحضير ولا تستعمل حقها في الحكم بناء على القرينة المستفادة من امتناع الجهة الإدارية عن تقديم المستندات بل تنتظر الإدارة لإبداء دفوعها وهذا بدوره جعل الجهات الإدارية لا تأبه للتحضير ولا لقرار المفوض بضم الأوراق والمستندات اللازمة لإعداد تقريره القانوني في الدعوى وربما قدمت مستنداتها لأول مرة ليس فقط أمام محكمة القضاء الإداري بل أمام المحكمة الإدارية العليا ذاتها كما أنني لم ألحظ من خلال عملي كمحام ما يقارب (15) عاماً في القضاء الإداري أن قام مفوض الدولة بالاتصال بي أو بالإدارة المدعى عليها .

---

(1) المذكرة الإيضاحية للقانون المصري رقم 165 لسنة 1955

وهذا يختلف تماماً عن النظام المعمول به في فرنسا ، فمفوضو الدولة الفرنسيون ليسوا هيئة كما هو الحال عندنا ، ولكن مفوض الدولة في فرنسا يقوم هناك بفحص الاتجاه القضائي ليسعى إلى تطويره ولقد ساهموا في إيجاد نظريات أهم ما فيها هو تحضير الدعوى الإدارية وإبداء الرأي القانوني فيها إلى جانب بعض الأدوار الثانوية مثل نظر الإعفاء من الرسوم ومراجعة الأحكام للطعن عليها.

وواقع الأمر أن **المفوض والمحكمة يمثلان عنصرين متباينين في القضاء الإداري فالمفوض يمثل الدور التقدمي الفوار الذي يبحث عن تقييم الأحكام المستقرة وتطويرها في ضوء الظروف الاجتماعية الواقعية .**

بينما **المحكمة تمثل الدور الحافظ الذي يعمل على استقرار الأحكام وعدم تغيير المبادئ**، ومن ثم فإن المفوض إذا جاء محافظاً مثل القاضي فلن يضيف إلى الجهاز القضائي شيئاً وبالتالي فإن قيام المفوض بمجرد تجهيز الدعوى للمحكمة وإعداد تقريره في صورة مشروع للحكم فإنه أوجد جميع العيوب الحالية التي نشكو منها والتي حولت المفوضين – رغم كل ما تقوم به من جهد – إلى عائق معطل للفصل في الدعاوى .

وذلك لأن المفوض لا يستعمل امتيازاته المقررة له عند تكرار التأجيل فيضطر إلى إطالة الإجراءات بشكل عجيب وبصبر لا يصدقه عقل لضم المستندات وتنفيذ قراراته" [(1)].

ثانياً– عدم تحديد ميعاد محدد يتم خلاله تحضير الدعوى وتهيئتها وإيداع تقريرها لدى المحكمة من قبل هيئة مفوضي الدولة : فكثيراً ما يستغرق تحضير الدعوى وتهيئتها أكثر من سنة ، بينما نجد في دعاوى أخرى ترد خلال أيام .

لذلك فإننا نرى **ضرورة أن يتدخل المشرع وأن يكون هناك ميعاد محدد يتم خلاله تحضير الدعوى وإيداع تقريرها لدى المحكمة .**

---

(1) عكاشة حمدي ياسين – موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات، الكتاب الثاني إجراءات الدعوى الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2010، صفحة 440.

فالتأخير في تحضير الدعوى يؤدي إلى التأخر بإجراءات التقاضي وهذا يخالف طبيعة الدعوى الإدارية وإجراءاتها وخاصة دعاوى الإلغاء التي تتسم بالسرعة والبساطة وعدم التعقيد والتي تهدف إلى استقرار المراكز القانونية.

والبين كذلك من النص بأن تختص هيئة المفوضين بتحقيق الرغبة في التخفيف عن القضاة ، فيجوز للمفوض أن يعرض على طرفي النزاع تسوية النزاع على أساس ماهو ثابت من المبادئ التي قررتها المحكمة الإدارية العليا ، فإذا قبلا ذلك استبعدت القضية من الجدول لانتهاء النزاع .

وفي حالة الرفض يجوز للمحكمة عند الفصل في الدعوى أن تحكم على الطرف المتعنت الذي رفضت دعواه بغرامة لا تزيد على عشرين جنيهاً يجوز منحها للطرف الآخر.

وتحقيقاً لتلك الأغراض جعل من اختصاص الهيئة فضلاً عن تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ، اقتراح إنهاء المنازعات ودياً على أساس المبادئ التي ثبت عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا ولها في سبيل ما تقدم حق الاتصال بالجهات الحكومية رأساً للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى مع بيانات وأوراق، أو لاقتراح التسوية الودية .

لكن الواقع غير ذلك وبالعودة إلى الدعاوى المفصولة عن مجلس الدولة السوري وباستقراء الأحكام الصادرة عنها لم نجد أي دعوى تم استبعادها لانتهاء المنازعة ودياً أمام هيئة مفوضي الدولة .

أضف إلى ذلك الغرامة الهزيلة التي حددها المشرع على الطرف المتعنت بعدم التسوية، مما يترتب على المشرع رفع قيمة الغرامة التي توقعها المحكمة ويتم دفعها من الموظف الإداري ومن ماله الخاص وعدم إعفائه من المساءَلة المسلكية.

هذا وقد سارت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها على أن " التنازل عن الدعوى أمام هيئة المفوضين قبل إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارة العليا يوجب رد نصف الرسم المحصل عملاً بنص المادة (7) من لائحة الرسوم المطبقة أمام مجلس الدولة.[1]

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1984/498/280 – مع 1984 م50 ص209.

كما قضت المحكمة الإدارية العليا السورية : " إذا تنازل المدعي عن دعواه قبل إحالتها إلى إحدى دوائر المحاكم فيرد له نصف الرسم ويعادله رسم وقف التنفيذ إذا كان الحكم بوقف التنفيذ قد اكتسب الدرجة القطعية [1].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية (ع 1970/156/45 – مع 1970 م49 ص 124.

المطلب الثاني . إيداع تقرير هيئة مفوضي الدولة لنظر الدعوى أمام المحكمة

بعد إتمام تهيئة الدعوى وتحضيرها يودع المفوض تقريراً يحدد فيه الوقائع والمسائل القانونية التي يثيرها النزاع ويبدي رأيه مسبباً ويجوز لذوي الشأن أن يطلعوا على تقرير المفوض بقلم كتاب المحكمة ولهم أن يطلبوا صورة على نفقتهم.

تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع المذكرة المشار إليها في المادة السابقة بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى ويكون توزيع القضايا على دوائر محكمة القضاء الإداري بمراعاة نوعها طبقاً للنظام الذي تبينه اللائحة الداخلية [1] ، فمهمة الهيئة معاونة رئيس المحكمة في تنظيم الجلسات.

البين من النص أن تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة وبعد أن يودع المفوض تقريره يعرض الملف على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة وبذلك تقوم هيئة مفوضي الدولة في خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع التقرير بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة لتعيين الجلسة التي تنظر فيها الدعوى .

بمعنى أن تقوم هيئة مفوضي الدولة خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع تقرير المفوض، بعرض ملف الأوراق على رئيس المحكمة لتعيين تاريخ الجلسة التي تنظر فيها الدعوى .

ولكن العمل لا يسير تماماً وفق هذا الإجراء حيث نجد بعض الأخطاء الإدارية التي تقع في هذه المرحلة حيث تتميز هذه المرحلة بدور إيجابي أكثر من اللازم لكتاب وموظفي المحكمة في عرض القضايا لتحديد جلساتها حيث نجد أنها تعرض بغير ترتيب .

فنجد أن هناك بعض الدعاوى التي سجلت وأخذت تاريخ جلسة قبل دعوى أخرى قد سجلت بتاريخ أشهر سابقة .

أضف إلى أن رئيس الديوان هو الذي يوزع القضايا حسب الاختصاص بل وقبل إحالتها إلى هيئة المفوضين .

---

(1) المادة 31 قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام 1959.

بينما من المفروض أن يكون توزيع القضايا على دوائر محكمة القضاء الإداري بمراعاة نوعها ، وعلى ضوء ما قرره المفوض ، ويبلغ قلم كتاب المحكمة تاريخ الجلسة إلى ذوي الشأن وقد جرى العمل على أن يكون التبليغ بإرسال إخطار بطريق البريد بخطاب موصى عليه بعلم الوصول.

إن تعيين تاريخ الجلسة من قبل السيد رئيس المحكمة يتم خلال ثلاثة أيام من تاريخ إيداع التقرير، وهو من الإجراءات التنظيمية التي لا يترتب على مخالفتها أي أثر .

" بعد ورود التقرير وإيداعه وتحديد موعد الجلسة وفق ما سبق" يبلغ قلم كتاب المحكمة تاريخ الجلسة إلى ذوي الشأن ويكون ميعاد الحضور ثمانية أيام على الأقل ويجوز في حالة الضرورة نقصه إلى ثلاثة أيام " [1].

(1) المادة 32 قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام 1959

المبحث الثاني – إجراءات تحضير الدعوى في فرنسا

لمفوض الدولة (مفوض الحكومة) دور جليل في عمل المحاكم الإدارية الفرنسية فمفوضو الدولة (مفوض الحكومة) هم الذين ساهموا في خلق نظريات القانون الإداري وتطويرها .

وهم يمثلون وجهة نظر القانون ولا سلطان لأحد عليهم في الحلول التي يقترحونه، فأغلب التقارير التي كانوا ولازالوا يعدونها تتضمن مبادئ قانونية هامة يتبناها مجلس الدولة في العديد من أحكامه بل وصارت من القواعد القانونية الثابتة في القانون الإداري [1].

حيث يتم تحضير الدعوى الإدارية في فرنسا أمام مجلس الدولة الفرنسي وفق الإجراءات والمراحل التالية[2] :

1. بعد تقديم الدعوى من صاحب الشأن أمام مجلس الدولة أو رفعها له يقوم رئيس القسم القضائي بتحويل عريضة الدعوى إلى إحدى الدوائر الفرعية .

وهي إما دوائر التحقيق أو دوائر الحكم حسب ما إذا كانت تتعلق بالقضاء العام أو القضاء المتخصص .

2. يقوم رئيس الدائرة المحال إليها عريضة الدعوى بتعيين مقرر، الذي يقوم بدوره بفحص تلك الدعوى والقرار المطعون عليه ، وتقديم اقتراحاته فيما يتعلق بوسائل التحقيق ، وذلك لتمكين الخصوم من إبداء وجهة نظرهم ودفاعهم حتى تصبح الدعوى صالحة للحكم .
ويعتبر المقرر في نظام مجلس الدولة الفرنسي وهو أحد أعضاء الدائرة الفرعية للتحقيق وهو يكون نائبًا أو مندوباً، ونادرًا ما يكون مستشارًا في مجلس الدولة الفرنسي ، و يعين من قبل رئيس الدائرة الفرعية المحالة إليها الدعوى .
وذلك في حالة كون النزاع مطروحًا أمام مجلس الدولة ، ويتم تحضير الدعوى تحت إشراف رئيس الدائرة واستناداً لأوامره ، وأما في حالة كون النزاع مطروحًا أمام

---

(1) Drago, p, 177-waline, op, cit, p, 190

مشار إليهما في مؤلف د. محمد جابر عبدالعليم – دورمفوض الدولة في القضاء الإداري، دار الكتب القانونية ، مصر – المحلة الكبرى، 2007، ص 90 .

(2) د. ساري جورجي شفيق ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، ، دار النهضة العربية ،القاهرة،1995.، صـ 611 ، 612

المحكمة الإدارية فإن رئيسها هو الذي يتولى تعيين ذلك المقرر ، ولرئيس المحكمة الإدارية أن يعين نفسه مقرراً ، وبالتالي يتولى هو بنفسه تحضير الدعوى .

وفي النظام الفرنسي يتحمل المقرر عبء تحضير الدعوى وتحقيقها ، وذلك منذ بداية الدعوى حتى نهايتها ، حيث يقوم بتقديم دراسة مستفيضة عن النزاع ، وتكمن خطورة هذا الدور في أن الإجراءات الإدارية تتميز عن الإجراءات المدنية من ناحية أنها إجراءات يقوم بتوجيهها القاضي[1].

3. تتولى الدائرة مناقشة اقتراح العضو المقرر ، فتقرها كما هي أو تغير فيها أو تأمر بتنفيذها وتقوم بإجراء التحقيق .

وتقوم سكرتارية المجلس بتنفيذ إجراءات وقرارات الدائرة في هذا الشأن وذلك تحت إشراف ورقابة رئيس الدائرة .

4. بعد الانتهاء من التحقيق يعود ملف الدعوى إلى المقرر مرة أخرى ، والذي يقوم بدوره بدراسة جديدة له، ثم إعداد تقرير حيث يقوم المقرر بتقديم تقرير دقيق يتضمن:

الطلبات والأسباب القانونية وأطراف الخصومة وكذلك المستندات الرئيسية الموجودة في الملف ، وينتهي التقرير بتحديد النصوص القانونية التي استند عليها الخصوم وتلك الواجبة التطبيق، ويضمنه مشروعاً للحل الذي يقترحه.

5. يرجع ملف الدعوى مرة أخرى مع التقرير إلى سكرتارية المجلس، والتي تقوم بدورها بتوجيهه حسب نوع الدعوى .

6. إذا كانت الدعوى تتعلق بالقضاء العام ، فإن سكرتارية المجلس ترسله إلى رئيس الدائرة الفرعية للتحقيق ، الذي يتولى فحص الملف ويأمر بعرضه على جلسة للتحقيق والتي تعد تقريرًا من جانبها يرفق بالملف ويرسل إلى مفوض الحكومة ، وللمفوض أن يحضر جلسة التحقيق ، وإبداء رأيه في تقرير العضو المقرر

7. أما إذا كانت الدعوى تتعلق بقضاء متخصص، فتقوم في هذه الحالة السكرتارية بعرضه على مفوض الحكومة رأسًا .

8. في هذه المرحلة قبل الأخيرة يقوم مفوض الدولة بدراسة القضية كاملة ، وإبداء وجهة نظره القانونية فيها .

---

(1) د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سبق ذكره ، ص 316 . 317 .

فمفوض الدولة في فرنسا بإيجاز هو الشخص الذي يتم اختياره من بين النواب والمندوبين التابعين للقسم القضائي في مجلس الدولة ، ويكون تعيينه بناءً على مرسوم صادر عن رئيس مجلس الوزراء بناءً على اقتراح وزير العدل الفرنسي ، حيث يتركز عمل المفوض في الملف الذي سبق للمقرر فحصه ودراسته .

وبالتالي يتوقف دوره على إبداء الرأي القانوني المحض في الدعوى، في نفس الوقت الذي يحاول فيه مفوض الدولة تطوير الاجتهاد القضائي متى كان لذلك محل .

حيث يتصدى إلى الجوانب القانونية في الدعوى مثل : القواعد القانونية ... الوسائل ... الدفوع المقدمة من قبل أطراف النزاع ، كما يقوم مفوض الدولة بانتقاد السوابق القضائية التي يمكن أن تطبق على النزاع ، مركزًا على تطور الأحكام في هذا الاتجاه .

كما يقترح أخيرًا مشروع حكم غير ملزم للدائرة ، وكل ذلك يتم دون التعرض للتحقيق الذي أجراه المقرر في الدائرة الفرعية ، حيث يتميز عمل المفوض في كل ما يقوم به بالاستقلال حتى عن عمل الدائرة التي تنظر الدعوى ذاتها [1] .

9. وأخيرًا يتم تحويل القضية مع رأي مفوض الدولة إلى دائرة الحكم للفصل فيها .

ويجوز للقاضي الإداري في فرنسا بنص خاص إلغاء عملية التحضير ، ومثال ذلك نص المادة 52 من الأمر الصادر في 31 يوليو 1945، وذلك إذا اتضح أن الحكم ظاهر ومؤكد[2] .

وبرأينا ليس ثمة ما يمنع أن يحذو المشرع السوري حذو المشرع الفرنسي **بالنص تشريعياً على تفويض رئيس محكمة القضاء الإداري بعدم إحالة القضية إلى السيد مفوض الدولة لتحضيرها في الدعاوى التي استقر عليها الاجتهاد أو التي يرى عدم ضرورة تحضيرها .**

---

(1) د . فهد بن محمد بن عبد العزيز الدغيثر ، مرجع سبق ذكره ، ص 317 ، 318 .

(2) د. جورجي شفيق ساري ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، صـ 612 .

المبحث الثالث – تحضير الدعوى لدى النظام القضائي لإنجلترا

إن تحضير الدعوى لدى النظام القضائي في إنجلترا ليس بيد المحكمة أو مساعديها سواءً أكانوا مقررين أم مفوضي الدولة كما هو معمول به في فرنسا أو في سوريا أو في مصر.

بل على العكس تمامًا ، حيث إنه من الأمور الأساسية بالنسبة للإجراءات المتبعة أمام المحاكم الخاصة بالإدارة أن هذه الإجراءات تتسم بصورة عامة بطابع المنازعة القضائية، التي يتنازع فيها خصمان متقابلان وليس بطابع قضاء التحقيق .

وعلى هذا الأساس تترك المحكمة لكل طرف من أطراف النزاع حرية عرض وتقديم قضيته دون أن تبادر هي بإجراء تحقيق من جانبها أو تدخل في جدل أو تطلب إبراز بينة لمصلحة أو ضد أي طرف من أطراف النزاع .

ولا تخرج المحكمة عن هذه القاعدة إلا إذا كانت طبيعة عملها تقتضي ذلك ، كما هو الحال بالنسبة لقضايا الإقامة وشؤون الأجانب ، وقضايا الإعانات الإضافية المتعلقة بالضمان الاجتماعي .

وتحافظ المحكمة الخاصة بالإدارة على الالتزام بأسلوب المنازعة القضائية بصورة عامة لأنها إذا دخلت في تحقيق أو جدال مستفيض فإن أطراف النزاع سرعان ما يفقدون ثقتهم في حيدتها مهما كانت عدالة قصدها .

غير أن ذلك لا يعنى عدم تدخل المحكمة نهائيًا ، فالمحكمة تتدخل بكياسة لمساعدة من ليس له وكيل يمثله في المنازعة كي يعرض قضيته بسهولة .

بل إنها تفعل ذلك تمامًا كما يفعل القاضي مع أحد الأطراف الذين ليس لهم محام يمثلهم أو يدافع عنهم [(1)] .

---

(1) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، القضاء الإداري /دراسة مقارنة/ الجزء الاول مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان– الاردن ، 2001 ، ص 156.

في النهاية بعد الإطلاع على تحضير الدعوى في كل من سوريا وفرنسا وإنجلترا نقول :

لقد أناط المشرع هيئة مفوضي الدولة لدى مجلس الدولة السوري مهمة تحضير المنازعة الإدارية وتهيئتها للمرافعة أمام المحكمة واقتراح إنهاء المنازعات وديا" على أساس المبادئ القانونية التي استقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا .

ولرئيسها الطعن في الأحكام الصادرة عن محاكم مجلس الدولة ، دون أحقية المفوضين في ذلك .

والفصل في طلبات الإعفاء من الرسوم القضائية ، كما منحه حق الاتصال بالجهات الحكومية مباشرة ، والأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي ترى لزوم أخذ أقوالهم عنها .

وكذلك له الأمر بإجراء تحقيق الوقائع التي ترى لزوم تحقيقها وبدخول شخص ثالث في الدعوى، وتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات تكميلية في الوقت الذي يحدده وبتغريم من يتكرر منه طلب التأجيل لسبب واحد .

كما لم يوجب المشرع على الهيئة اتخاذ إجراءات أو شكليات معينة كعقد جلسات أو الاطلاع على أوراق ملفات أو مستندات وإنما ترك الأمر في ذلك كله خياراً لها لتجري ما تراه وفقاً لظروف كل من القضايا الموكولة إليها .

فمهمة هيئة مفوضي الدولة بطبيعتها القضائية تستهدف تجريد المنازعة الإدارية من لدد الخصومة باعتبار أن الإدارة خصم شريف لا يبغي إلا معاملة الناس جميعاً طبقاً للقانون على حد سواء، ومعاونة القضاء الإداري في ذلك.

فالهيئة ليست طرفاً ذا مصلحة شخصية في المنازعة تملك التصرف في الحقوق المتنازع عليها بل يبقى مصير المنازعة شأن طرفي الخصومة أنفسهم وللهيئة حق إبداء أي دفع أو دفاع له أثر في إعادة المنازعة الإدارية إلى جادة المشروعية.

وقد نادى جانب من الفقه أنه يجدر بالمشرع إلغاء هيئة مفوضي الدولة لأنها من الناحية العملية وفق ما تسير عليه تعوق سرعة الفصل في القضايا، فالتحضير يأخذ وقتاً طويلاً .

كما أن رد الإدارة على هيئة مفوضي الدولة غالباً ما يتسم بالبطء وعدم الجدية، إن لم نقل بانعدام تقديم مذكراتها مما يؤخر تقديم التقرير وبالتالي تأخير النظر والفصل في الدعوى.

ولاشك أن هذه العيوب التي تنسب ليست موجهة لنظام هيئة مفوضي الدولة ولكن العيب موجه في تطبيق الأخذ بهذا النظام.

إلا أننا نرى مع الجانب الأخر أن للهيئة دوراً أساسياً ليس فقط في خصوص استيفاء الدعوى وجعلها مهيأة للفصل فيها ولكن في تكوين الكوادر القضائية التي ستكون هي الأساس في تشكيل محاكم القسم القضائي بالمجلس .

فمجلس الدولة ليس لديه نظام النيابة العامة التي يعين بها خريجو كليات الحقوق ويتدرجون فيها حتى يصلوا إلى السن المقررة لتولى مناصب القضاة من خلال عملهم بالنيابة العامة .

حيث يحدث الاحتكاك الواجب مع الهيئة القضائية المؤهل لهم لتولي مناصب القضاء وهو ذات الأمر إن لم يرد عليه في هيئة المفوضين حيث تبدأ أولى خطوت إعداد القاضي الإداري.

ومن هنا فإن الكلام عن إلغاء الهيئة المطلق فيه حرمان للمجلس من توفير الكوادر المؤهلة علمياً لتولي مناصبه القضائية[1] .

كما نقول إنه لا يمكن إلغاء نظام مفوضي الدولة في المنازعات الإدارية بل ولا يجوز التفكير في ذلك وإن من شأن الأخذ بالتوصيات ما يكفل تطوير هذا النظام وتأكيد فعاليته وإزالة ما يحيط به من صعوبات أو معوقات فإن النتيجة المترتبة على ذلك سوف تكون توفير عدد لا بأس به من مفوضي الدولة يمكن توجيههم إلى المحاكم بزيادة أعضائها، أو تشكيل دوائر أخرى للفصل في الدعاوى المتأخرة وإنجاز القضايا المتراكمة.

وخصوصاً إذا ما علمنا أن عدد المفوضين لدى مجلس الدولة السوري لا يجاوز خمسة عشر مفوضاً ، والطعون المسجلة لدى المحكمة الإدارية العليا قد بلغت(10161)

---

(1) أبو العينين محمد ماهر. إجراءات الدعوى الإدارية والدفوع أمام محاكم مجلس الدولة، مرجع سابق. ص 489.

طعن لعام 2010 ، بينما وصل عدد الدعاوى لدى محاكم القضاء الإداري لعام 2010 إلى (9949) دعوى.

والدليل على أهمية الإبقاء على نظام مفوض الدولة في المنازعات الإدارية هو ما انتهى إليه مؤتمر العدالة الأول في ديسمبر سنة 1986 في توصياته من ضرورة إنشاء النيابة المدنية أمام المحاكم في القضاء العادي للفصل بين مرحلة تحقيق الدعوى وهي المرحلة التي يعاني منها المواطنون والقضاء من طول إجراءاتها وثغرات المماطلة فيها .

وبين مرحلة الحكم والتوصية حيث تتولى هذه النيابة اختصاصات مماثلة تماما لما يقوم به مفوض الدولة في المنازعات الإدارية " [1].

ولا نخطئ إذا قلنا إن نجاح نظام مجلس الدولة كهيئة قضاء إداري أو فشله إنما مرده في الحقيقة إلى نجاح هيئة مفوض الدولة أو فشلها في أداء رسالتها [2].

أخيراً نقول إنه تختلف مرحلة التحضير في سوريا عنها في فرنسا أوفي انجلترا ، حيث إن تحضير الدعوى في سوريا تتكفل به هيئة مفوضي الدولة بعد إحالة الأوراق إليها من قبل قلم كتاب المحكمة، وهي هيئة تتبع القسم القضائي بمجلس الدولة السوري ، ولكنها مستقلة عن محاكمه.

في حين أن مفوضي الحكومة في فرنسا لا يقومون بالتحضير وإنما يبدأ دورهم بعد اجتياز الدعوى هذه المرحلة التي يقوم بها المندوبون، بالإضافة إلى أن المندوبين أنفسهم لا يشكلون هيئة مستقلة ، وإنما يتم اختيارهم من قبل رؤساء الفروع في مجلس الدولة الفرنسي[3].

كما أن هناك اختلافاً في الجهة التي تمثل مُصدر القرار المطعون فيه أمام القضاء:

1- في فرنسا : الجهة الإدارية التي أصدرت القرار هي التي تتحرك لمتابعة الدعوى ، ولها الحق في توكيل محام يمثلها في الدعوى .

---

(1) **أحمد قاسم** علي صافي-الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية، مرجع سابق ، 618.

(2) محمد النجار زكي- تقويم نظام مفوضي الدولة في المنازعة الإدارية، 1994، مرجع سابق ، ص 26، 40، 43

(3) د. الغويري أحمد عودة موسى – قضاء الإلغاء في الأردن ، دراسة ومقارنة ، رسالة دكتوراه ،جامعة القاهرة ، 1988، ص 404.

رغم عدم اشتراط وجوده من قبل القانون الفرنسي وفي هذه الحالة عليها أن تختار ذلك المحامي من بين الستين محاميًا المعينين للمثول أمام مجلس الدولة ، ومحكمة التنازع ومحكمة النقض .

3- في إنجلترا : من خلال استعراض من توجه إليهم تدابير أو امتيازات التاج أو الأوامر الامتيازية والتي تهدف إلى إلغاء القرارات الصادرة عنهم أو منع صدورها .

نجد أن هذه الجهات تتمثل في الدوائر المركزية والوزراء وغيرهم من مسؤولي تلك الدوائر ، وذلك بصفتهم مسؤولين عن القيام بتنفيذ واجبات مناطة بهم قانونًا من قبل البرلمان.

وهنا يميز القضاء بين الوزير ومن في حكمه بصفته مستشارًا أو ممثلاً للتاج وبين الوزير بصفته مكلفًا باتخاذ قرار يؤثر في حقوق رعايا صاحبة الجلالة استنادًا إلى قانون مدون.

ففي الحالة الأولى لا تصدر بعض هذه الأوامر في مواجهة الوزير ، أما في الحالة الثانية فيمكن صدورها في مواجهته ، مع ملاحظة أن الحكم التقريري [1] يمكن أن يصدر في مواجهة التاج بصورة مباشرة .

والحقيقة كما يرى الفقه بحق أن هذا التمييز الشكلي بين التاج كمؤسسة وبين أدواته من الوزراء والمسؤولين يعتبر تزيدًا لا مبرر له .

وذلك لأن التدبير القضائي الذي يصدر في هذه الحالة لا يكون موجهًا ضد العاهل البريطاني بصورة شخصية وإنما هو موجه لمنازعة قرار صادر عن جهة رسمية[2].

أما دعوى استصدار الأمر القضائي العادي فتقام من طرف المدعى ضد الجهة المدعى عليها مباشرة ، التي يمكن أن تكون إحدى السلطات المحلية أو الوزير أو النائب العام ، وقد تقام الدعوى من طرف النائب العام ضد الجهة المدعى عليها فيما يتعلق بحماية المصلحة العامة [3].

---

(1) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، القضاء الإداري /دراسة مقارنة/ الجزء الاول، مرجع سبق ذكره، ص234.

(2) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، القضاء الإداري /دراسة مقارنة/ الجزء الاول، ص 224.

(3) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، المرجع السابق ، ص 242.

أما بالنسبة للتمثيل في المنازعة أو الحضور نيابةً عن الغير ، فبالإضافة إلى حق أي طرف من أطراف الخصومة في حضور جلسة النظر في قضيته شخصياً فإنه يستطيع توكيل محام لحضور هذه الجلسة نيابةً عنه، أو أي عضو من أعضاء النقابات .

وقد جرت العادة بالنسبة لبعض المحاكم الخاصة بالإدارة أن يمارس أعضاء النقابات مهمة الحضور نيابةً عن أطراف النزاع وتمثيلهم أمام هذه المحاكم وبخاصة بالنسبة لمحاكم الضمان الاجتماعي والمحاكم الصناعية [(1)] .

لذلك بعد الإطلاع على مراحل تحضير الدعوى الإدارية ومنها دعوى الإلغاء لدى مجلس الدولة السوري نرى أنه يجب على المفوض أن يوجه دعوة الحضور لكل من إدارة قضايا الدولة والجهة الإدارية على السواء كما يجب على المفوض أيضاً أن يتمسك بسلطاته التي نص عليها القانون تمكيناً له من القيام بدوره وهي:

1- أن يتخذ المفوض الجرأة اللازمة واستخدام الامتيازات التي منحها له المشرع باقتراح إنهاء المنازعات وديا" على أساس المبادئ التي استقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا السورية ، وأن يتدخل المشرع لجعله وجوبياً ورفع قيمة الغرامة التي توقعها المحكمة وأن يتم دفعها من الموظف الإداري ومن ماله الخاص وعدم إعفائه من المساءَلة في حالة الرفض.

2- توقيع الغرامة على طالب التأجيل ومنحها للطرف الآخر، لاعتبار عدم حضور من توجه إليه الدعوة لحضور جلسة التحضير سبباً في التأجيل وتأخير المنازعة ورفع الغرامة بما تتناسب مع تمكين الإدارة من التعاون مع الهيئة في أداء المهام الموكولة إليها.

3- أن يحذو القضاء الإداري السوري حذو ما جرى عليه القضاء الإداري الفرنسي من أن عدم استجابة الجهة الإدارية للرد يستفاد منه تسليمها بصحة البيانات التي أوردها المدعي في دعواه قرينة ضدها لمصلحة المدعي .

4- أن يتم التخصص في دوائر هيئة مفوضي الدولة بأن يكون لكل محكمة دائرة خاصة من المفوضين تعد تقاريرها.

5- ضرورة تدخل المشرع لتحديد ميعاد تلتزم به هيئة المفوضين بتحضير الدعوى الإدارية وإيداع تقريرها لدى المحكمة.

---

(1) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، المرجع السابق ، ص 166.

6- ضرورة تدخل المشرع لتعديل دفع الغرامة بالليرة السورية بدلاً من الجنيه وأن تكون رادعة في الحالتين التي أجاز المشرع للمفوض توقيع الغرامة.

7- أن يتدخل المشرع لجواز تقديم الطعن في الأحكام الصادرة من المفوض مباشرة والتي حصرها المشرع وفق أحكام المادة (15) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام1959 لذوي الشأن ولرئيس هيئة المفوضين.

8- تدخل المشرع بإلغاء المادة /27/ لأنها معطلة و في حال تفعيلها ستكون بدون فائدة لأن فترة الشهر التي من المفروض استقرار الدعوى فيها لدى ديوان المحكمة لن تكون إدارة قضايا الدولة خلالها قد قامت باستلام الرد على استدعاء الدعوى التي أحالته إلى الإدارة المدعى عليها وفي حال ورودها تقوم إدارة قضايا الدولة بتقديمها إلى المفوض مباشرة ، أضف إلى ذلك فإنه خلال هذه الفترة يكون المفوض قد أطلع على الدعوى وبوصول الرد من الجهة الإدارية تكون وثائق ومستندات الدعوى قد اكتملت لدى المفوض للقيام بمهمته في تحضير الدعوى .

9- تدخل المشرع بالنص تشريعياً على تفويض رئيس محكمة القضاء الإداري بجواز عدم إحالة القضية إلى السيد مفوض الدولة لتحضيرها في الدعاوى التي استقر عليها الإجتهاد أو التي يرى عدم ضرورة تحضيرها .

الباب الثاني

إجراءات المرافعة والحكم في دعوى الإلغاء

بعد أن يتم تحضير دعوى الإلغاء لدى هيئة مفوضي الدولة ويتم إيداع تقريرها لدى المحكمة المختصة .

يقوم قلم كتاب المحكمة المختصة بإبلاغ تاريخ الجلسة إلى ذوي الشأن ويكون ميعاد الحضور ثمانية أيام على الأقل ويجوز في حالة الضرورة نقصه إلى ثلاثة أيام .

ولرئيس المحكمة أن يطلب إلى ذوي الشأن أو إلى المفوض ما يراه لازماً من إيضاحات .

ولا تقبل المحكمة أي دفع أو طلب أو أوراق مما كان يلزم تقديمه قبل إحالة القضية إلى الجلسة إلا إذا ثبت لها أن أسباب ذلك الدفع أو الطلب أو تقديم تلك الورقة طرأت بعد الإحالة أو كان الطالب يجهلها عند الإحالة .

ومع ذلك إذا رأت المحكمة تحقيقاً للعدالة قبول دفع أو طلب أو ورقة جديدة جاز لها ذلك مع جواز الحكم على الطرف الذي وقع منه الإهمال بغرامة لا تجاوز عشرة جنيهات يجوز منحها للطرف الآخر .

على أن الدفوع والأسباب المتعلقة بالنظام العام يجوز إبداؤها في أي وقت كما يجوز للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها [1].

والقاعدة أن المحكمة لا تقبل أي دفع أو طلب أو أوراق مما كان يلزم تقديمه قبل إحالة القضية إلى الجلسة .

إلا إذا ثبت لها أن أسباب ذلك الدفع أو الطلب أو تقديم تلك الورقة طرأت بعد الإحالة، أو كان الطالب يجهلها عند الإحالة كما أن للمحكمة أيضاً، أن تقبل أي دفع أو طلب أو ورقة جديدة إذا ما كان في ذلك تحقيق للعدالة ، مع جواز الحكم على الطرف الذي وقع منه الإهمال بغرامة لا تجاوز عشرين جنيهاً يجوز منحها للطرف الآخر .

---

(1) المادة 33 من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم **55** لعام **1959**.

وقد نصت المادة الأولى من اللائحة الداخلية لمجلس الدولة السوري ، بأن يكون توزيع مستشاري محكمة القضاء الإداري في هيئات على أساس التخصص (يقصد بذلك التخصص أن تكون ثمة هيئة محكمة للإلغاء وأخرى للعقود وثالثة للرسوم وهكذا) وتحال إليها القضايا حسب نوعها ، ومن حيث العدد أي عدد الهيئة يمكن للمحكمة ذات الأعضاء الثلاثة بما فيهم الرئيس يمكن أن تردف بمستشار رابع .

بمعنى أن العضو الرابع قد يؤلف مع العضو الأول محكمة برئاسة رئيس المحكمة الأول، ويؤلف العضو الثاني محكمة أخرى مع عضو ثان برئاسة الرئيس وهكذا.. وذلك كله طبقاً للنظام الذي يضعه رئيس المجلس مع رئيس محكمة القضاء الإداري بموافقة الجمعية العمومية لهذه المحكمة[1].

إن دور القضاء الإداري في مرحلة نظر الدعوى يعد دوراً إيجابياً واستيفائياً ، ومعنى الدور الإيجابي للمحكمة في مرحلة نظر الدعوى ، أنها تملك الدعوى الإدارية ، فهي التي تأمر بالسير في إجراءاتها وتسيطر على هذه الإجراءات ، فتتم دائماً عن طريقها وتحت إشرافها وسلطتها ، ثم هي التي تقرر في النهاية متى تعد الدعوى صالحة للفصل فيها .

وأساس هذه الخصيصة الإيجابية للقاضي الإداري ، أن الدعوى الإدارية ترتبط بروابط القانون العام ، ونتيجة لهذه الخاصية الإيجابية للقاضي الإداري فإن الخصوم يحرصون على تقديم طلباتهم ودفوعهم ومذكراتهم كتابة ما داموا يعلمون أن المحكمة تقوم من خلال الأوراق والطلبات الأصلية والمقابلة بتحديد الإجراء التالي في كل مرحلة .

كما يترتب على هذه الخاصية الإيجابية أن القضاء الإداري لا يعرف نظام شطب الدعوى المعروف في مجال الدعاوى المدنية لأن هذا النظام له ما يبرره هناك ، حيث يملك الخصوم وحدهم تحريك دعواهم وأما في مجال القضاء الإداري فإن القاضي هو الذي يملك الدعوى .

أما الدور الاستيفائي للمحكمة في مجال القضاء الإداري فيتمثل أولاً فيما للمحكمة من حق استكمال الأوراق والملفات التي لم يستكملها المفوض ، فضلاً عما لرئيس المحكمة من حق طلب الإيضاحات اللازمة من ذوي الشأن أو من المفوض. [2]

---

(1) د. الخاني عبد الإله – القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد3، القضايا الإدارية، ص327 .

(1) الدرديري هاني – الدليل العملي للإجراءات والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة ، الجزء1، 1980،ص 338

لذلك سنقسم الدراسة في هذا الباب إلى ثلاثة فصول :

الفصل الأول : إجراءات سير المرافعة في دعوى الإلغاء.

الفصل الثاني : إجراءات الحكم في دعوى الإلغاء.

الفصل الثالث : تنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء.

الفصل الأول

إجراءات سير المرافعة في دعوى الإلغاء

ان الخصومة في دعوى الإلغاء تنعقد بإيداع صحيفتها قلم كتاب المحكمة ، إلا أن ملف الخصومة في دعوى الإلغاء لا يحال إلى المحكمة إلا بعد أن تتم الإجراءات السابقة من رفع وإعلان وتحضير وتبليغ الطرفين موعداً لجلسة المحاكمة ، حيث تنتقل المحكمة إلى مرحلة تداول الدعوى وفحص مشروعية القرار المطعون فيه حيث تبدأ المرافعة ، و يكون لأطراف المنازعة الحق في إبداء طلباتهم الأصلية أو العارضة إضافة إلى حقهم في تقديم الدفوع القانونية المناسبة لإثبات أو نفي أوجه الطعن في القرار الإداري .

كما يكون لكل ذي صفة أو مصلحة التدخل في الدعوى ، وبما أن سلطة القاضي في رقابته للخصومة في دعوى الإلغاء تتسم بدور إيجابي يهيمن به على إجراءات الدعوى من حيث رقابته للوقائع وطرق الإثبات لتحقيق التوازن العادل بين الإدارة التي تملك المصلحة العامة المزودة بسلطة التنفيذ المباشر إضافة إلى حيازتها المستندات والوثائق المؤثرة والمنتجة في الدعوى بمواجهة الفرد صاحب المصلحة الخاصة المجرد من أدلة الإثبات .

وبما أن الخصومة في دعوى الإلغاء كأي دعوى أخرى قد تنتهي بغير حكم في موضوعها ، كما قد تنتهي بحكم فيها .

ويكون لذوي الشأن الحق في الطعن عليه أمام المحكمة الإدارية العليا ، لذلك سوف نتناول إجراءات سير دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري بدراسة الطلبات التي يقدمها الأطراف في الدعوى أثناء نظرها، وكذلك التدخل من قبل ذي صفة أو مصلحة ، ونعقب ذلك بشرح الدفوع في دعوى الإلغاء وكيفية الإثبات فيها وأثر ترك الخصومة على سيرها وكذلك انقطاعها وانتهائها .

لذلك قسمت الدراسة في هذا الفصل على التفصيل التالي:

المبحث الأول : الطلبات في دعوى الإلغاء

المبحث الثاني : الدفوع في دعوى الإلغاء

المبحث الثالث : الإثبات في دعوى الإلغاء

المبحث الرابع : ترك الخصومة وانقطاعها وانتهاؤها .

المبحث الأول : الطلبات في دعوى الإلغاء

إن الطلبات التي تقدم في دعوى الإلغاء هي طلبات أصلية تقدم في عريضة الدعوى وطلبات عارضة تستجد بعد إقامة الدعوى ، وطلبات تدخل من الغير تقدم لكل ذي صفة أو مصلحة .

لذلك تقسم الدراسة في هذا المبحث إلى :

المطلب الأول : الطلبات الأصلية.

المطلب الثاني : الطلبات العارضة.

المطلب الثالث : التدخل في الدعوى.

المطلب الأول – الطلبات الأصلية

الطلبات الأصلية هي موضوع الدعوى ، وهي الطلبات التي تنشئ دعوى جديدة"[1].

فإذا كانت الدعوى الإدارية هي محل الإجراء الأول في الخصومة الإدارية، وهي المطالبة القضائية ، إلا أن " الطلبات الأصلية هي الطلبات المفتتحة للخصومة الإدارية، وهي التي يتقدم بها المدعي في عريضة الدعوى، فهي بهذه المثابة التي تحدد نطاق الخصومة منذ البداية ، هذه الطلبات الأصلية تستند على أسباب قانونية تدل على حجج منطقية، أما طلبات المدعى عليه وسائل دفاع تهدف إلى رفض الدعوى"[2].

وهي الموضوع الأساسي في دعوى الإلغاء والتي ما أقيمت الدعوى إلا للمطالبة بها، فهي التي بسببها أنشئت دعوى جديدة أمام القضاء[3].

وعلى ذلك فإن الطلبات الأصلية هي تلك الطلبات التي تتضمنها عريضة دعوى الإلغاء المقامة أمام القضاء الإداري .

ومن هذه الطلبات طلب إلغاء القرار الإداري الصادر بإحالة الموظف إلى المعاش أو الاستيداع أو الفصل بغير الطريق التأديبي ، وتعتبر هذه الطلبات من قبيل الطلبات الأصلية في دعوى الإلغاء مضافاً إليها طلب الحكم بالتعويض لكونه يرتبط بهذه الطلبات الأصلية برباط وثيق وهو ما يبرر الجمع بينهما في دعوى واحدة ، وإن الطلبات في الدعوى إما أن تكون طلبات أصلية أو احتياطية .

فالطلب الأصلي هو كل طلب يورده المدعي في صلب صحيفة دعواه مبتغياً الحكم له به مدعماً إياه بما يراه محققاً لتلك الغاية من أسانيد قانونية.

أما الطلب الاحتياطي فهو طلب قد يقرن بالطلب الأصلي يبديه المدعي تحوطاً منه لاحتمال رفض طلبه الأصلي ويمثل الحد الأدنى لما يبتغي الحصول عليه [4]

---

(1) د. عكاشة حمدي ياسين – سير الخصومة الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة، الكتاب الثالث ،2010 ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص 298 .

(2) د. فهمي مصطفي أبو زيد ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، قضاء الإلغاء ، دار الجامعة الجديدة ،2004 ، بند 716 – صفحة 615 .

(3) زين الدين بلال أمين ، دعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص441 .

(1) خليفة عبد العزيز عبد المنعم – إجراءات التقاضي والإثبات ، مرجع سابق ، ص 90.

والأصل أن المدعي هو الذي يحدد نطاق دعواه وطلباته أمام القضاء ولا تملك المحكمة من تلقاء نفسها أن تتعداها .

فإن هي قضت بغير ما يطلبه الخصوم ، فإنها تكون بذلك قد تجاوزت حدود سلطتها ذلك أن من القواعد المقررة في القضاء العادي أن المحكمة مقيدة في حكمها بالطلبات المقدمة إليها، ومن ثم لا يجوز لها أن تقضي بشيء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه وإلا كان حكمها محلاً للطعن وهذه القاعدة الأصولية لا تتعارض نصاً أو روحاً مع أحكام قانون مجلس الدولة .

كما لا تتعارض مع ما استقر عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا من أنه متى اتصلت ولاية القضاء الإداري بالمنازعة الإدارية فإنه ينزل عليها حكم القانون غير متقيد في ذلك بطلبات الخصوم ما دام المرد هو إلى مبدأ المشروعية نزولاً على سيادة القانون في روابط هي من روابط القانون العام وتختلف في طبيعتها عن روابط القانون الخاص[1].

وبعبارة أخرى فإن الطلبات الأصلية والاحتياطية هي التي أشارت إليها المادة 24 من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام 1959 بقولها:

" **يجب أن تتضمن العريضة عدا البيانات العامة المتعلقة باسم الطالب ومن يوجه إليهم الطلب وصفاتهم ومحال إقامتهم موضوع الطلب**".

وهذه الطلبات هي التي تحدد نطاق الدعوى ، حيث لا تملك المحكمة أن تقضي بما لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه ، ولا تتعارض هذه القاعدة الأصولية مع أحكام قانون مجلس الدولة نصاً أو روحاً وخصوصاً إذا كانت المنازعة تدور حول مسألة موضوعية بحتة .

بل إنه حتى في مجال قضاء الإلغاء ، فإن المحكمة لا تملك التصدي للطعن بالإلغاء إلا إذا كانت هناك إرادة صريحة جلية من الطاعن في طلب الإلغاء.

إلا أنه يلاحظ أن تقيد المحكمة بطلبات المدعي لا يحرمها من حق إعطاء تلك الطلبات تكييفها القانوني الصحيح .

---

(2) المنجي إبراهيم – المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة ، مرجع سابق، ص 243.

إذ إن تكييف الدعوى من سلطة المحكمة بما لها من هيمنة على تكييف الخصوم لطلباتهم فلها أن تعطي الدعوى وصفها الحق وتكييفها القانوني الصحيح دون التقيد بتكييف الخصوم لها .

إن حرية المدعي في تحديد طلباته ، لا تعني أن نطاق الطلبات مطلق في مجال القضاء الإداري ، وإنما **يتقيد نطاق الطلبات أمام هذا القضاء بالقيدين التاليين :**

1- مقتضيات مبدأ الفصل بين السلطات ، ذلك أن القضاء الإداري يملك إلغاء القرار الإداري المعيب فيما لو ثبت له عدم مشروعيته .

وأما تعديل القرار أو استبدال قرار بآخر ، أو حتى مجرد إعطاء أمر للإدارة بتعديله أو استبداله فهذا ما لا يملكه القاضي الإداري .

وتأسيساً على هذا فإنه لا يصح للمدعين أن يتجاوزوا في طلباتهم سلطة الإلغاء التي يملكها القاضي .

كما أن عليهم من ناحية أخرى أن يراعوا في دعاوى الاستحقاق عدم المطالبة إلا بتقرير أحقيتهم في المركز القانوني الذي يريدون .

2- مقتضيات النظام الإجرائي المتبع أمام محاكم مجلس الدولة حيث لا يجوز المطالبة بما يتعارض مع هذا النظام كالمطالبة باستيفاء الديون الثابتة بالكتابة وفقاً لنظام أوامر الأداء، حيث يتعارض هذا النظام مع النظام الإجرائي المنصوص عليه في قانون مجلس الدولة من حيث كيفية رفع الدعوى أو تبادل الدفاع التحريري من ذوي الشأن أو أداء هيئة مفوضي الدولة لوظيفتها [(1)].

وفيما عدا هذين القيدين فإن للمدعي أن يتقدم بما شاء من الطلبات الأصلية والاحتياطية وعلى المحكمة أن تلتزم حدود هذه الطلبات.

كما أن عليها أيضاً أن تلتزم أولوية الطلب الأصلي على الطلب الاحتياطي ، حيث لا تتعرض لهذا الأخير وتفصل فيه إلا بعد الفصل في الطلب الأصلي سواء منها أم من

---

(1) زيدان علي الدين – محمد السيد ، الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري ، الجزء الأول 2010 ، نور الإيمان للإصدارات القانونية بشبرا الخيمة ، ص 144 .

الجهة القضائية المختصة به ، فيما لو كان الطلب الأصلي يخرج عن ولاية القضاء الإداري.

ولا يكفي أن يكون فصل المحكمة في الطلب الأصلي ضمنياً، لأن ذلك يتعارض مع المادة 204 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 تاريخ 1953/9/28 التي تنص على أنه:

"يجب أن تكون الأحكام مشتملة على الأسباب التي بنيت عليها والرد على جميع الدفوع التي أثارها الخصوم تحت طائلة الطعن بها ".

والأصل في مجال الإلغاء أن يكون لكل قرار معيب طلب مستقل بالإلغاء إلا أن القضاء عندنا قد استثنى من ذلك الحالتين الآتيتين:

1. حالة الطلبات الجماعية التي يجمعها وحدة المصلحة.
2. حالة الجمع بين طلبين أو أكثر في عريضة دعوى واحدة ما دام هناك اتحاد في السبب أو كان يوجد بينهم ثمة ارتباط .

ويندرج تحت هذه الحالة التقدم بطلب إلغاء عدة قرارات إدارية يقوم بينها ارتباط وثيق ، وكذلك التقدم بطلب التعويض مع طلب الإلغاء في صحيفة واحدة طالما أن هذه الطلبات ترتبط بوحدة السبب أو تدور في فلك واحد من رابطة يشد بعضها بعضاً [1].

---

(1) المنجي إبراهيم – المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة ، مرجع سابق، ص 245.

المطلب الثاني – الطلبات العارضة

الطلبات العارضة في دعوى الإلغاء هي طلبات توجه أثناء النظر بدعوى قائمة ، وهي طلبات إذا وجهها المدعي سميت طلبات عارضة وهي التي يعدل فيها طلباته التي في عريضة دعوى الإلغاء زيادةً أو تغييراً .

وإذا وجهها المدعى عليه سميت طلبات ادعاء بالتقابل ، وهي تتميز عن الدفوع المقدمة من المدعى عليه بأن تتضمن إدعاءاً جديداً ضد المدعي يطلب فيه المدعى عليه من المحكمة إصدار حكم فيه ضد المدعي بعكس الدفوع التي يكتفي بها طلب رفض الدعوى .

" فالطلبات العارضة التي توجه أثناء دعوى قائمة ، هي طلبات إذا وجهها المدعي سميت طلبات إضافية وهي التي يعدل بها طلباته زيادةً أو تغييراً .

وإذا وجهها المدعى عليه سميت طلبات مقابلة وهي التي تتميز عن مجرد الدفاع بأنها تتضمن ادعاءً جديداً ضد المدعي يطلب فيه من المحكمة إصدار حكم فيه ضده يعكس مجرد الدفاع فهو يكتفي فيه بالرد على ادعاء المدعي"[(1)].

وعليه فإنه يكون للمدعي أن يقدم من الطلبات العارضة فيما يتضمن من تصحيح الطلب الأصلي أو تعديل موضوعه لمواجهة ظروف طرأت أو تبينت بعد رفع الدعوى.

إلا أنه يجب أن تكون هذه الطلبات مكملة للطلب الأصلي أو مترتبة عليه أو متصلة به بصلة لا تقبل التجزئة وفقاً لأحكام المادة 158 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 تاريخ 1953/9/28.

وإذا تراءى للمدعي تعديل طلباته بأن يطالب بالتعويض مثلاً بدلاً من طلب إلغاء القرار الإداري فإنه يتعين عليه أن يتبع الطريق الذي رسمه القانون لإبداء الطلبات العارضة من المدعي أو المدعى عليه إلى المحكمة.

---

(1) د. عكاشة حمدي ياسين – سير الخصومة الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة، الكتاب الثالث ،المرجع السابق – ص 298 .

ومؤداه أن هذه الطلبات يجب إيداعها ديوان محكمة القضاء الإداري وبعد دفع الرسوم المتوجبة تحال إلى رئيس المحكمة ليقرر ضمها لملف الدعوى بعد تبليغ الخصم وإعلانه بنسخة عن الطلب العارض .

كما يجوز إبداؤها في الجلسة أثناء النظر بالدعوى حيث تثبت في محضر ضبط الجلسة ويتبلغ الخصم بها أثناء الجلسة ، وللخصم حق طلب مهلة للرد على هذا الطلب لأن هذه الطلبات لا تقبل شفاهة حسب ما استقر عليه العمل لدى القضاء الإداري السوري وهذا بخلاف ما أشارت إليه الفقرة الثانية من المادة 157 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 تاريخ 1953/9/28، والتي قضت:

" يجوز بإذن من الرئيس إبداء الطلبات العارضةِ شفَاهاً في الجلسة وبحضور الخصم وتثبت في محضر الجلسة" .

وهذا ما جرى عليه القضاء الإداري المصري الذي قرر " أن هذه الطلبات العارضة من المدعي أو المدعى عليه المقدمة إلى المحكمة تعلن للخصم قبل يوم الجلسة كما يجوز إبداؤهاِ شفَاهاً في الجلسة في حضور الخصم وإثباتها في محضرها ، ولا يكفي في هذا الصدد أن يعدل المدعي طلباته في مذكراته التي أودعها سكرتارية المحكمة دون إعلان الخصم بها ودون أن يشير إليها بالجلسة التي كانت محددة لنظر الدعوى أو بطلب إثباتها في محضر تلك الجلسة[1] .

وإن النزول عن بعض الطلبات في الدعوى أو قصر الطلب على جزء منه لا يعتبر من الطلبات الجديدة ، أما تغيير سبب الدعوى القانوني فهو جائز بمقتضى قانون مجلس الدولة في أية حالة كانت عليها الدعوى[2].

إن الطلبات العارضة المتعلقة بطعون الإلغاء لا يجوز إبداؤها خلال نظر الخصومة أو إقحامها عليها إلا بعد استئذان المحكمة كيلا تقبل من هذه الطلبات إلا ما تتحقق المحكمة في شأنه من قيام الارتباط بينه وبين الطلب الأصلي .

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، س 7 ص2641 في 17 أبريل سنة 1955 .

(2) **زين الدين** بلال ، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة ،2010 ، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، ص444.

وعلى ذلك لا تتصل المحكمة الإدارية بالطلب الإضافي إلا إذا قدمه المدعي وفقاً للأوضاع التي رسمها القانون وهي لا تخرج عن إيداع عريضة الطلب الإضافي سكرتارية المحكمة المختصة أو التقدم بهذا الطلب أمام المحكمة بهيئتها الكاملة[1] .

وليس من شك أن الطلبات الأصلية هي المفتتحة للخصومة الإدارية، أما الطلبات العارضة الإضافية وهي التي تبدى أثناء سير الخصومة ، والتي تعد مرتبطة بالطلبات الأصلية، ومن ثم فإن الطلبات الإضافية التي تهدف إلى إنقاص الطلبات الأصلية يمكن قبولها حتى بعد فوات ميعاد الطعن بالإلغاء وطبعاً قبل صدور الحكم فيه .

أما الطلبات الإضافية التي تهدف إلى زيادة الطلبات الأصلية، فهذه كقاعدة عامة لا تجوز بعد فوات ميعاد الطعن بالإلغاء، إلا أنه مع ذلك ينبغي أن نراعي أنه من الممكن بعد رفع دعوى الالغاء أن يطلب المدعي إلغاء القرارات المترتبة على القرار المطعون فيه والتي صدرت بعد رفع الإلغاء لوجود الارتباط بينها وهذه القرارات يمكن الطعن فيها حتى ولو كانت قد صدرت منذ زمن طويل ما دامت لم تبلغ إلى المدعي ولم يعلم بها إلا أثناء الدعوى .

كما أن للمدعي أن يعدل طلباته بما يدخل في عموم الطلبات الأصلية أثناء إجراءات الدعوى وقبل إقفال باب المرافعة بها ، وإن مكنه تعديل الطلبات الأصلية ليسمح لذوي الشأن بتصحيح عيوب الصياغة في طلباتهم الأصلية بما يتفق مع مهمة المجلس من أنه يقضي ولا يدير، وبما يتفق مع ما يريدون الحصول عليه فعلاً من وراء دعوى الإلغاء، كما أنه ليس هناك ما يمنع المدعي من إضافة أسباب جديدة لتأييد طلباته قبل إقفال باب المرافعة [2].

إن الأصل الذي لا جدال فيه هو أن المدعي لا يملك بعد تقديم استدعاء دعواه تعديل مطالبه لأن نطاق المنازعة يتحدد بالطلب الأصلي الوارد في عريضة الدعوى .

واستثناء من هذا الأصل شذ المشرّع عن هذا المبدأ في حالات معينة أوردها في المادة (158) من قانون أصول المحاكمات وهي التالية :

1) ما يتضمن تصحيح الطلب الأصلي أو تعديل موضوعه لمواجهة ظروف طرأت أو تبينت بعد رفع الدعوى .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، س10 ص799 في 27 يونيو سنة 1965 .

(2) المنجي إبراهيم – المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص 248

2) ما يكون مكملاً للطلب الأصلي أو مترتباً عليه أو متصلاً به بصلة لا تقبل التجزئة.
3) ما يتضمن إضافة أو تغييراً في سبب الدعوى مع بقاء موضوع الطلب الأصلي على حاله .
4) طلب إجراء تحفظي أو مؤقت .
5) ما تأذن المحكمة بتقديمه مما يكون مرتبطاً بالطلب الأصلي .

وعلى هذا قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها : " ومن حيث إن طلب الجهة المدعية إلغاء قرار الاستملاك بعد أن كان طلبه الأصلي المطالبة بقيمة العقار المستملك لا يدخل في أي من الطلبات العارضة التي أجاز القانون للمدعي تقديمها لأنه يقوم على التفات كامل عن موضوع الطلب الأصلي لدعواها والاستعاضة عنه بطلب جديد دون أن يكون قد جد شيء بعد إقامة الدعوى يستوجب تقديم هذا الطلب وهو ما استوجب من المدعي تعديل الجهة المدعى عليها بإضافة رئاسة مجلس الوزراء إلى الجهتين الأصليتين المدعى عليهما الأمر الذي لم يكن معه من الجائز بحال قبول هذا الطلب كطلب عارض ويكون الطعن وارداً على الحكم الطعين .

إن المحكمة مصدرة الحكم الطعين اكتفت بالفصل في الطلب العارض المعدل للطلب الأصلي دون أن تبحث في موضوع الطلب الأصلي الأمر الذي ترى معه هذه المحكمة أنه لا يسوغ لها أن تتصدى للفصل في الطلب الأصلي لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا ولا معدى من الحكم بالتالي بإلغاء الحكم الطعين وترك الحق للجهة المدعية بتقديم دعوى جديدة تحدد فيها طلباتها على نحو واضح لا لبس فيه " (1) .

وفي غير قضاء الإلغاء يجوز للمدعي أن يقدم من الطلبات العارضة ما يتضمن تصحيح الطلب الأصلي أو تعديل موضوعه لمواجهة ظروف طرأت أو تبينت بعد رفع الدعوى ويجوز له أن يقدم من الطلبات ما يكون مكملاً للطلب الأصلي أو مترتباً عليه أو متصلاً به بصلة لا تقبل التجزئة .

كما يجوز له أن يقدم ما تأذن المحكمة بتقديمه مما يكون مرتبطاً بالطلب الأصلي، كما له تغيير الأسباب القانونية ، إلا أنه يجب أن يقدم قبل إقفال باب المرافعة .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 96–1998/795/1 – سمع 1998 ج1 .

المطلب الثالث– التدخل في الدعوى

التدخل هو طلب شخصي طبيعي أو اعتباري أن ينضم إلى دعوى لم يكن فيها مدعياً ولا مدعى عليه ، فيجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى منضماً لأحد الخصوم أو طالباً الحكم لنفسه بطلب مرتبط بالدعوى(1) .

وهو التصرف الذي ينضم به غير من الأغيار إلى دعوى مرفوعة أصلاً والتدخل يخضع بصفة عامة لنظام الطلبات فهو نوع من الطلبات الإضافية في الدعوى" (2).

فالتدخل هو فعل إيجابي يقوم به شخص طبيعي أو معنوي ينضم فيه تلقائياً أو طوعياً إلى محاكمة لم يكن سبب إثارتها ولم يبلغ بها .

فمن هذا التعريف يمكننا أن نعدد شروط التدخل :

1. يجب أن يقوم به شخص لم يكن مدعواً إلى المحاكمة ولا مبلغاً هو فيها أمام المحكمة الناظرة ولا تلك التي ينظر حكمها طعناً .
2. يجب أن يصاغ طلب التدخل بصيغة متميزة عن صيغة عريضة الدعوى وأن يتبين منه أنه انضمامي أو اختصامي وكلاهما يتميز عن الدعوى ، ولكن هذا لا ينفي أنه يجب أن يرفع ضمن شروط الدعوى .
3. لا يسوغ أن يتضمن اسباباً مستقلة غير متجانسة مع تلك المدلى بها من الطرفين ، فيرد عليها ضمن الدائرة والمنطق ذاتهما .

وبالمقابل يمكن أن يؤتى بأسباب جديدة لم يدليا بها بشرط أن ترتكز على الوقائع الحقوقية ذاتها عندهما .

4. أن يكون طالب التدخل ذا مصلحة واضحة في الدعوى ولكن مختلفة عن مصلحة كل من الطرفين ، فمصلحة أعضاء نقابة منحلة لا تتميز عن المصلحة التي يمثلها مصفي هذه النقابة ، فلا يتدخلون في دعوى أقامها .

---

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص330.

(2) د. عكاشة حمدي ياسين ، سير الخصومة الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة ، الكتاب الثالث ، مرجع سابق، ص 298.

5. لا تدخل حيث لا مصلحة ، فلا يقبل من محكمة التدخل لإلغاء حكم هي قضت به بالدرجة الأولى ولا من موظف لإلغاء قرار كان هو اتخذه[1].

وللتدخل وفقاً للمادة 160 من قانون أصول المحاكمات المدنية والمادة 30 من قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959 نوعان في دعوى الإلغاء :

- تدخل اختياري يتم وفقاً لإرادة الشخص الذي يرى أنه له مصلحة في الدعوى .
- تدخل جبري وهو يتم بغير إرادة الشخص سواء بواسطة المحكمة من تلقاء نفسها أم بناءً على طلب أي من الأطراف في الدعوى.

وينقسم التدخل الاختياري إلى نوعين:

تدخل انضمامي وبه ينضم المتدخل إلى أحد الخصوم في الدعوى ليسانده فيها بإبداء ما لديه من أدلة ودفوع .

وتدخل اختصامي يختصم فيه المتدخل الخصوم في الدعوى ويطلب لنفسه ذات الطلب الأصلي في المنازعة أو طلبات أخرى مرتبطة به .

والواقع أن التدخل الاختصامي لا يتصور في مجال دعوى الإلغاء حيث إنها لا تعدو أن تكون أحد أمرين:

طرف يعمل على تقرير بطلان القرار ، والثاني يعمل على إثبات صحة هذا القرار والذي يكون إما صحيحاً أو باطلاً ولا شيء ثالث لهما يمكن أن يطالب به المتدخل على فرض إجازة ذلك .

أما التدخل الإجباري أو الإدخال الجبري ، فقد أخذ به قانون مجلس الدولة السوري في المادة 30 من قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959 والتي خولت مفوض الدولة " أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها أو ... بدخول شخص ثالث في الدعوى"

---

(1) د. الخاني عبد الإله – القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً، المجلد3، القضايا الإدارية، ص288–289 .

ويحكم التدخل بكل أنواعه أمام القضاء الإداري قانون أصول المحاكمات المدنية وذلك إلى حين صدور قانون الإجراءات الإدارية وذلك وفقاً لما تستلزمه دعوى الإلغاء ولما تتميز به من ذاتية واستقلال.

وللتدخل أمام القضاء الإداري عدة شروط يمكن إجمالها فيما يلي :

أولاً: يجب أن يكون للمتدخل في دعوى الإلغاء مصلحة فيها محققة أو محتملة ، حالة أو مستقبلية وشخصية ومباشرة.

ثانياً: بالنسبة لميعاد التدخل في دعوى الإلغاء فقد انقسم الرأي الفقهي والقضائي في هذا الصدد.

حيث ذهب بعض الحقوقيين في الجمهورية العربية السورية إلى القول بعدم جواز التدخل في دعوى الإلغاء ، مستندين في ذلك إلى الحجتين التاليتين :

1. إن قرار الإلغاء يعتبر حجة على الكافة ، ما دام يفصل في مشروعية القرار المطعون فيه .
2. إن قرار الإلغاء لا يقبل أي طريق من طرق المراجعة سوى إعادة النظر وطلب التصحيح دون اعتراض الغير .

فلا يجوز إذن التدخل في دعوى الإلغاء عملاً بالقاعدة المتبعة في أصول المحاكمات ، وهي أن التدخل لا يقبل في الاستئناف إلا بالنسبة لمن يجوز لهم اعتراض الغير .

وتم الرد على هؤلاء الحقوقيين بما هو آتٍ :

- إن كون قرار الإلغاء يعتبر حجة على الكافة ، هو من الأسباب التي تستوجب التدخل في دعوى الإلغاء ولا تستبعده .
- أما أن التدخل لا يجوز في دعوى الإلغاء ، لأن قرار الإلغاء لا يقبل اعتراض الغير، عملاً بالقاعدة المتبعة في أصول المحاكمات والتي تقضي بأن التدخل لا يجوز في الاستئناف إلا بالنسبة لمن يجوز لهم اعتراض الغير.

فالرد على ذلك أن محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية ليست في اختصاصاتها درجة استئنافية ، وقد استقر الاجتهاد الإداري على قبول التدخل في دعوى الإلغاء ممن يثبت أن له مصلحة في فصل النزاع .

وإذا رجعنا إلى الاجتهادات الإدارية الفرنسية ، وجدنا أن مجلس الدولة الفرنسي كان يقبل طلبات التدخل في دعوى الإلغاء ممن كانت له مصلحة في استمرار القرار المطعون فيه ، خلال المرحلة الواقعة ما بين عام 1899 وعام 1912 والتي لم يكن يقبل فيها اعتراض الغير ضد قرار الإلغاء .

أضف إلى ذلك أن قانون مجلس الدولة قد قبل بصورة مطلقة التدخل في الدعاوي الإدارية ، حيث لم يفرق في ذلك بين دعاوي التعويض ودعاوي الإلغاء .

فقد نصت المادة 30 من القانون المذكور على أن ((لمفوض الدولة أن يأمر... بدخول شخص ثالث في الدعوى...)) ففي دعوى الإلغاء إذن ، إذا لم يجد القاضي ما يستوجب دعوة الشخص الذي صدر القرار المطعون فيه لمصلحته فهذا الشخص يجوز له أن يتدخل في أغلب الأحيان .

ويجوز أيضاً لكل ذي مصلحة في إلغائه ، وكانت مصلحته غير كافية ليطعن فيه مباشرة ، ان يطلب التدخل في دعوى الإلغاء المقامة طعناً بالقرار المذكور[1] .

أما في فرنسا : فإذا كان الطاعن ليس له مصلحة شخصية ومباشرة في طلب الإلغاء فإنه وإن كان لا يقبل منه رفع هذه الدعوى بصفة أصلية، إلا أن القضاء الفرنسي أبدى مرونة كبيرة في قبول تدخله في دعوى أصلية مقامة، سواء أكان هذا التدخل انضمامياً أم اختصامياً ، فلم يتطلب سوى مصلحة بسيطة دون اشتراط أن تكون مباشرة[2].

كما اتجه مجلس الدولة الفرنسي إلى الاكتفاء بالمصلحة المعقولة لقبول التدخل وعدم الانسياق وراء قواعد قانون المرافعات وذلك لأن دعوى الإلغاء وسيلة دفاع عن المشروعية والمصلحة العامة قائمة دائماً ، لأن للتدخل أهمية كبيرة في دعاوى الإلغاء ، ولأن الأحكام الصادرة فيها عامة الأثر في مواجهة الكافة ولكونها تمس المطعون فيه الذي يكون له مصالح جدية في الدعوى ولكن قد لا يعلن بها ولا يمثل فيها إلا مصادفة وذلك نقص في الإجراءات الإدارية يعالجه نظام التدخل[3] .

---

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص334–335–336 .

(2) odent: contentieux Admin. Ed 1961/1962. P. 323 .

(2) د. خميس السيد إسماعيل موسوعة القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء و وقف تنفيذ القرار الإداري، الكتاب لثاني ، دار محمود للنشر والتوزيع ، القاهرة ، الطبعة الاولى ، 2010 ، ص219 .

وفي مصر اتجه البعض إلى إجازة التدخل في دعوى الإلغاء حتى بعد فوات ميعاد الستين يوماً المحددة لهذه الدعوى مدعماً رأيه بحكم صادر عن محكمة القضاء الإداري المصري " إذا وضح لطالب التدخل مصلحة في إلغاء القرار المطعون فيه كمصلحة المدعي الأصلي تماماً فإنه يحق له التدخل في الدعوى منضماً إلى المدعي في طلباته دون أن يتأتى التحدي في مواجهته بفوات ميعاد طلب الإلغاء بالنسبة له(1).

بينما ذهب رأي آخر يستند إلى حكم مخالف إلى خلاف ذلك بالقول بأن القضاء الإداري قد ذهب في حكم له إلى القول "إذا كان الخصم الثالث يستهدف من وراء تدخله إلغاء القرار المطعون فيه فتدخله والحال هذه هو اختصام لذات القرار وطعن فيه بالإلغاء.

فلا يكون مقبولاً إلا إذا حصل في ميعاد الستين يوماً المنصوص عليها، وما دام ذلك التدخل قد تم بعد الميعاد فإنه يتعين الحكم بعدم قبوله(2).

ونرى من جانبنا أن الرأي الأول هو أولى بالاتباع استناداً إلى طبيعة دعوى الإلغاء العينية فهي دعوى تختصم القرار الإداري لكونه معيباً بعيوب مخالفة القانون مما يصمه بعدم المشروعية ، الأمر الذي يتطلب منا عدم الدفاع عنه(3).

إذاً يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى منضماً لأحد الخصوم أو طالب الحكم لنفسه بطلب مرتبط بالدعوى وإذا وضح لطالب التدخل مصلحة في إلغاء القرار المطعون فيه كمصلحة المدعي الأصلي تماماً حيث إنه في مركز مماثل له بالنسبة للقرار المذكور، فإنه يحق له التدخل في الدعوى منضماً إلى المدعي في طلباته دون أن يتأتى التحدي في مواجهته بفوات ميعاد طلب الإلغاء بالنسبة له إن صح ذلك(4).

إذاً التدخل نوعان ، تدخل اختياري يتم بمحض إرادة الشخص، وتدخل جبري يتم بغير إرادة المتدخل (بواسطة المحكمة أو بواسطة الخصوم).

---

(1) د. مصطفي أبو زيد فهمي ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، قضاء الإلغاء ، دار الجامعة الجديدة ، 2004، ص432.

(2) د. الطماوي سليمان، قضاء الإلغاء، مرجع سابق ، ص 8 و 9 .

(3) بلال أمين زين الدين، دعوى الإلغاء، مرجع سابق ، ص448 .

(4) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، س 6 ص 158 في 26 يناير سنة 1955 .

والتدخل الجبري أخذ به قانون مجلس الدولة وأجازه حتى للمفوض، وهو يتم إذا ما وجد المفوض أن استنارة القضاء لا تكتمل إلا بسماع شخص أو أشخاص يهمهم موضوع المنازعة الإدارية ولكنهم لم يختصموا فيها .

فيجوز في هذه الحالة إدخالهم عن غير طريق الخصوم ، أما التدخل الاختياري وهو في نطاقنا هذا أهم من التدخل الجبري فيمكن أن يكون في كلا نوعيه الانضمامي و الاختصامي.

والتدخل الاختصامي يندر حتى في غير قضاء الإلغاء وقضت محكمة القضاء الإداري بعدم قبوله حتى في قضايا التسوية .

أما التدخل الانضمامي فهو الذي يتصور حدوثه بكثرة في نطاقنا هذا ، ويشترط في الخصم المتدخل الشروط الآتية:

1- يجب أن يتوافر عنده شرط المصلحة حتى ولو كانت هذه المصلحة ليست من القوة إلى الحد الذي يخول رفع دعوى أصلية ، وأن تكون مصلحة حقيقية.
2- يمكن أن يتم التدخل حتى بعد فوات المواعيد اللازمة لرفع الدعوى الأصلية ففي دعوى الإلغاء يتصور التدخل الانضمامي بعد فوات ميعاد الستين يوماً.
3- يشترط لقبول التدخل الانضمامي أن يكون الطلب الأصلي مقبولاً، أما إذا قضى بعدم قبول الطلب الأصلي وهو الأساس فإن طلب التدخل يسقط تبعاً لذلك.
4- إن التدخل الانضمامي لا يمكن أن يكون للدفاع عن طلبات أكثر من طلبات الخصم الذي حدث الانضمام في جانبه.
5- وإذا شاء المتدخل انضمامياً أن يقيم دعوى فرعية على أحد طرفي الخصومة يرتبط موضوعها مع موضوع الدعوى الأصلية ، فإن هذه الدعوى الفرعية يجب أن يراعى فيها شرط الميعاد، وإذا كان موضوعها إلغاء قرار إداري فإنها يجب أن تُرفع في مدى ستين يوماً.
6- إن الحكم الصادر في الدعوى يعتبر حجة على المتدخل لأنه قد أصبح طرفاً في الدعوى، ومن ثم فلا يصح له استعمال معارضة الشخص الثالث [1].

---

(1) د. عكاشة حمدي ياسين – سير الخصومة الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة، الكتاب الثالث ، ص 321.

وقد نصت المادة 160 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 تاريخ 1953/9/28 على أنه :

"يجوز لكل ذي مصلحة أن يتدخل في الدعوى منضماً لأحد الخصوم أو طالباً الحكم لنفسه بطلب مرتبط بالدعوى " .

ويكون التدخل وفقاً لأحكام المادة 161 منه بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى باستدعاء يبلغ للخصوم قبل موعد الجلسة ولا يقبل التدخل بعد إقفال باب المرافعة".

حيث يكون التدخل بالإجراءات المعتادة لرفع الدعوى قبل يوم الجلسة أو بطلب يقدمِ شفَاهاً في الجلسة في حضورالأطراف ويثبت في محضر الجلسة ، ولا يقبل التدخل بعد إقفال باب المرافعة.

ومن حيث إن المشرع قد أوضح الإجراءات التي يتم بموجبها التدخل في الدعوى ومن ثم فإن عدم اتباع هذه الإجراءات للتدخل في الدعوى يترتب عليه بطلان التدخل، وعدم انعقاد الخصومة في شأن التدخل.

وبرأينا أن ما يسير عليه القضاء الإداري السوري بضرورة تقديم طلب التدخل بمذكرة كتابية وعدم قبول طلب التدخلِ شفَاهاً يحقق ضمانات أكثر لطرفي المنازعة في دعوى الإلغاء ويحقق اطلاع الخصم الموجه إليه بصورة واضحة وجلية على أوجه التدخل وأسانيده مما يمكنه أن يبدي دفاعه بشأنها على وجه قاطع وصريح ، الأمر الذي يجعل التدخل على هذا النحو مقبولاً ولا يخالف حكم المادة 161 من قانون أصول المحاكمات المدنية.

المبحث الثاني– الدفوع في دعوى الإلغاء

الدفع هو وسيلة الخصم للرد على طلبات المدعي أمام المحكمة بما يؤدي إلى تفادي الحكم عليه بهذه الطلبات ، ذلك أن حق الدفع هو حق أساسي وجوهري من حقوق الدفاع للخصم، والقانون ينظم الدفع باعتباره وسيلة من وسائل الرد على الدعوى والاعتراض عليها أو على إجراءاتها .

تشمل الدفوع كل ما يرد به المدعى عليه على دعوى خصمه سواء أكان ذلك في شكلها كالدفع بعدم الاختصاص أم في الدفوع المتعلقة بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة أو مصلحة أو بمعنى آخر الدفوع سواء أكانت خاصة بالشكل أم بالموضوع ، كأن يرد دعواه بأنها غير مقبولة كونها مرفوعة أمام جهة غير مختصة ، أو غير مقبولة شكلاً لرفعها بعد انقضاء الميعاد أو لسبق نظرها والفصل فيها بحكم قضائي قطعي نهائي أو نحو ذلك .

فالدفوع الشكلية هي الدفوع التي توجه إلى إجراءات الدعوى أو اختصاص المحكمة دون التعرض لذات الحق المدني أو التي يطعن بها الخصم بقانونية الإجراءات قبل الدخول في أساس الدعوى. [1]

فكل دفع تنطبق عليه صفات الدفوع الشكلية هو دفع شكلي ممكن الاحتجاج به من قبل المدعي ، كما أن الفصل في الدفوع الشكلية أو الإجراءات ينبغي أن يكون سابقاً للنظر بالموضوع إلا إذا كان الفصل في الدفع يتوقف على بحث الموضوع، حيث يتعين نظر الموضوع بالقدر اللازم للبت بالدفع.

وكقاعدة عامة فإن الدفوع المقدمة من المدعى عليه تخضع في طريقة تقديمها لذات القواعد والأصول التي تخضع لها الطلبات .

فالمبدأ السائد أنه على المدعى عليه تقديم الدفوع المناسبة للرد على طلبات خصمه ودحضها، إلا أن لمفوض الدولة كما للقاضي الإداري أن يثير من تلقاء نفسه أي دفع متعلق بالنظام العام .

---

(1) د. الدليمي صعب ناجي عبود ، الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري، دراسة مقارنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، 2010 .

وإن حق مفوض الدولة في إثارة الدفوع المتعلقة بالنظام العام من تلقاء نفسه ، يتيح للخصوم أيضاً إثارة مثل هذه الدفوع لأول مرة أمامه ، لأنهم إن لم يتعرضوا لها فسيتعرض لها هو من تلقاء نفسه .

فالدفع الإداري هو وسيلة المدعى عليه من أجل الرد على طلبات المدعي وذلك بغية التوصل إلى عدم الحكم عليه بتلك الطلبات أو بمعنى آخر هو ما يتمسك به المدعى عليه للحيلولة دون صدور حكم ضده بكل أو بجزء من طلبات المدعي التي ضمنها صحيفة دعواه .

إن الدفوع التي يمكن أن تثار أمام القضاء الإداري – على عكس تلك الدفوع التي تثار أمام القضاء العادي منها ما يتعلق بالنظام العام ، ومن ثم يجوز إبداؤها من الإدارة المدعى عليها في أية حالة كانت عليها الدعوى .

وللمحكمة أن تثيرها أيضاً من تلقاء نفسها لا بل هي ملزمة بذلك تفعيلاً للدور الإيجابي الذي يضطلع به القاضي في الدعاوى الإدارية – ومرجع تعلق الدفوع الإدارية العام بالنظام العام لتعلق القانون الإداري والأوضاع التي يحكمها بالمصلحة العامة(1).

كما يشكل حق الدفاع وسيلة أساسية وهامة في يد المدعى عليه للدفاع عن حقوقه أمام القضاء وحق الدفع لرد الدعوى يشكل وسيلة هامة جداً في يد الفرد أو الإدارة المدعى عليها للدفاع عن نفسها .

لذلك فإننا نرى أن أهمية الدفوع تتمثل في تعريف المدعى عليه بوسائل الدفاع عن نفسه من أجل التخلص من الحكم عليه بسبب الدعوى التي رفعها أحد الأفراد ضده إذ إن معرفته الدقيقة بما يمكن أن يقوم به للتخلص من الدعوى يعتبر وسيلة هامة للذود عن حقوقه وحرياته، فضلاً عن تخفيف العبء على القاضي الإداري وذلك بالحكم برد الدعاوي التي لا تكتمل فيها الشروط القانونية لرفعها .

كما تنبع أهمية ذلك من الحاجة الملحة من الواقع العملي لإيجاد الدفوع القانونية التي يدفع بها سواء من جانب المدعى عليه أومن جانب المدعي ، وبخاصة في ظل غياب النصوص الإجرائية المتعلقة بقضاء مجلس الدولة فضلاً عن عدم وجود النصوص القانونية

---

(1) **وصفي** مصطفي كمال ، 1978 – أصول إجراءات القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص 107.

المتعلقة ببعض الدفوع كالتقادم أو الطعن بالتزوير أو غير ذلك من الدفوع التي يرجع فيها إلى القانون الخاص بما يتلاءم مع القانون العام .

فالحكمة من الدفع هو إقامة موازنة عادلة بين طرفي الدعوى ، فكما يضمن حق الادعاء لكل شخص ، ويسمعه القاضي ويتخذ الإجراءات اللازمة بصدد البت فيه ، فإن مستلزمات العدل المتمثلة في المساواة بين طرفي الادعاء تقتضي فسح المجال كاملاً أمام المدعى عليه للدفاع عن حقوقه ، فإذا كان المدعي هو أول من يبدأ الدفع ، فإن المدعى عليه هو آخر من يبدي الدفع وذلك ليتسنى له حق الدفاع عن حقوقه. [1]

لذلك سنتعرف على الدفوع في دعوى الإلغاء من خلال تحليل الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري واستخلاص الأفكار والمبادئ التي تحملها هذه الأحكام سيما وأن المشرع جاء بنص قانوني مقتضب مما يعني عدم إمكانية الاستغناء عن أحكام القضاء الإداري في هذا الموضوع ، ولا نقصد القضاء الإداري السوري فقط ، وإنما القضاء الفرنسي والمصري والإنجليزي و القضاء المقارن ، ولهذا سنعتمد أيضاً على طريقة الدراسة المقارنة .

ومن أجل التعرف على الدفوع بشكل سليم والإحاطة بها من مختلف جوانبها سنقسم المبحث إلى ثلاثة مطالب على الشكل الآتي :

المطلب الأول: الدفع بعدم اختصاص القضاء الإداري .

المطلب الثاني: الدفع بعدم قبول الدعوى .

المطلب الثالث: الدفوع الموضوعية.

---

(1) د. الدليمي صعب ناجي عبود –الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص 12

المطلب الأول . الدفع بعدم اختصاص القضاء الإداري

الدفع بعدم الاختصاص هو دفع سابق يبديه المدعى عليه في الدعوى حيث ينكر فيه سلطة المحكمة في نظر الدعوى وذلك لخروج سلطة الفصل فيها عن اختصاصها الولائي أو النوعي .

وبما أن الدفع بعدم الاختصاص دفع سابق للبدء في نظر الدعوى فإنه لا يمكن للقاضي أن يمس أصل الحق أثناء نظر هذا الدفع وإنما يكمن الغرض في هذا الدفع باستصدار حكم من قبل المحكمة الناظرة في النزاع بإنهاء الدعوى قبل الخوض فيها.

نظراً لأن الاختصاص معقود بنظر هذه الدعوى من قبل المشرع إلى محكمة أخرى سواء في القضاء الإداري أم القضاء العادي ، فهذا الدفع يبدى بغرض استصدار حكم ينهي الدعوى دون فصل في موضوعها.

وعليه قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن :" موضوع الاختصاص من النظام العام وبالتالي تملك المحكمة الناظرة في الخلاف إثارته تلقائياً ولو لم يدفع به أحد الطرفين"[(1)] ويجوز" قبول الإدلاء به لأول مرة أمام محكمة الدرجة الأخيرة".[(2)]

لكن القضاء الإداري استثنى حالة عدم الاختصاص المحلي من النظام العام حيث قضت المحكمة الإدارية العليا:

"فيما عدا بعض الاستثناءات المقررة صراحة في القانون فإن قواعد الاختصاص المحلي لا تعتبر من النظام العام ولا تملك المحكمة إثارتها من تلقاء نفسها وإنّ عدم إثارة هذا الموضوع من قبل الجهة المدعى عليها يحول دون لجوء المحكمة إلى اثارته من قبلها".[(3)]

إنّ هذه الحالة "عدم الاختصاص المحلي" لا نصادفها أمام القضاء الإداري إلا بالنسبة لطعون العاملين في الدولة حيث ينعقد الاختصاص لمحاكم البداية المدنية في كل

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم 78/ع /1980/66 – سمع 1980 ج1.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 60 لسنة 1963 مع 1964/1960 م2 ص6.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 285–2/1997/1471 – سمع 1997 ج3.

محافظة وأما بالنسبة لبقية المنازعات فلا نتصور وجود عدم اختصاص محلي بحسبان أنّ محاكم القضاء الإداري في سوريا متمركزة كلها في العاصمة دمشق.

تجدر الإشارة في هذا المجال إلى أنّ الحكم الصادر بعدم الاختصاص يقترن بإحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة، حيث تلتزم تلك المحكمة بنظر الدعوى المحالة إليها دون أن تبحث مسألة الاختصاص، إذ حسم حكم الإحالة الصادر من المحكمة غير المختصة هذا الأمر وذلك رغبةً في عدم تسليط قضاء محكمة على قضاء محكمة أخرى ، مما يطيل أمد النزاع ويزعزع الثقة المفترض توافرها في صحة الأحكام القضائية، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا السورية : " يجب أن تتم الإحالة بين محكمتين من درجة واحدة تابعتين لجهة قضائية واحدة وإن حكم الإحالة الصادر عن المحكمة الإدارية إلى المحكمة الإدارية العليا للاختصاص لا يقيد هذه المحكمة ولو فات ميعاد الطعن فيه".[1]

وإن " الحكم بإحالة الدعوى إلى المحكمة المختصة إنما يكون عند الحكم بعدم الاختصاص المحلي لا الولائي".[2] غير أن قرار الإحالة غير مشروط أن يكون من درجة واحدة، أما إذا كان عدم الاختصاص بين جهتين قضائيتين وأحيلت الدعوى إلى محكمة القضاء الإداري فإنها تستطيع أن تبحث في اختصاصها وإذا أعلنت عدم اختصاصها فيجب عندئذ رفع النزاع إلى محكمة تنازع الاختصاص لأننا سنكون أمام حالة تنازع سلبي بعدم الاختصاص .

كما أن القضاء الإداري لا يختص سوى بنظر المنازعات الإدارية والتي يكون محلها عملاً إدارياً قانونياً ومن ثم يخرج عن اختصاصه النظر في المنازعات المتعلقة بالتعويض عن الأعمال المادية ، وكذلك المنازعات التي تدور حول عمل من أعمال السيادة ، كما يخرج عن اختصاصه النظر في المنازعات المتعلقة بالأعمال التشريعية والقضائية لخروجها عن الاختصاص الولائي لمحاكم مجلس الدولة .

لذلك سنخصص الدراسة في هذا المطلب على النحو التالي :

- الفرع الأول : الدفع بعدم الاختصاص المتعلق بعمل من أعمال السيادة .
- الفرع الثاني : الدفع المتعلق بعدم الاختصاص كون المنازعة ليست منازعة إدارية .

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 123 لسنة 1961 – مع 1964/1960 م97 ص132 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 19 لسنة 1960 – مع 1964/1960 م98 ص133)

الفرع الأول – الدفع المتعلق بعدم الاختصاص كون العمل من أعمال السيادة

أعمال السيادة هي " طائفة من التصرفات التي تباشرها السلطة التنفيذية ، ولا تخضع في خصوصها لأية رقابة قضائية سواءً من جانب القضاء العادي أم من جانب القضاء الإداري ، فهذه الأعمال لا تكون في الواقع محلاً لإلغاء أو تعويض أو وقف تنفيذ أو فحص مشروعية [1] .

وأعمال السيادة بوصفها السابق لا تتفق مع فكرة الدولة القانونية ، وهي " تمثل بالتالي نقطة سوداء في جبين المشروعية ، ولذلك فإن هناك رغبة شبه إجماعية بين الفقهاء بزوالها من عالم القانون " [2].

حيث تشكل أعمال السيادة استثناءً على مبدأ المشروعية الذي يقضي بخضوع الإدارة العامة للرقابة القضائية في أعمالها .

حيث تمنح الإدارة حق إصدار قرارات على الرغم من أنها إدارية إلا أنها لا تخضع لرقابة القضاء لفحص خروجها أو توافقها مع مبدأ المشروعية .

إن عمل السيادة الذي تقوم به الإدارة يفلت ليس فقط من رقابة القضاء الإداري وإنما من كل أنواع القضاء العادي ، الاستثنائي، الدستوري، فأعمال السيادة تشكل بحق نافذة للإدارة لتقويض مبدأ المشروعية والاعتداء على الحقوق والحريات.

و في القانون الإنجليزي فإن أعمال السيادة يقصد بها " تلك الأعمال التي تصدر عن التاج بصفته عملاً سياسيًا يتعلق بدولة أخرى ، أو بأحد الأفراد الذين لا يؤدون واجبات الطاعة للتاج " .

كما يعرف البروفيسور E.C.S.Wade عمل السيادة " بأنه ذلك العمل الذي يصدر عن السلطة التنفيذية بصفته عملاً سياسيًا تقوم به تلك السلطة ضمن نطاق علاقاتها الخارجية مع دولة أخرى ، بما في ذلك العلاقات المتصلة برعايا تلك الدولة إلا إذا كان هؤلاء الرعايا يؤدون واجب الولاء والطاعة للتاج ولو بشكل مؤقت " ففي هذه الحالة الأخيرة

---

(1) د. بطيخ رمضان محمد ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص 77 .

(2) د. الطماوي سليمان محمد ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص 326 .

لا يمكن الاعتداد بحصانة عمل السيادة تجاه هؤلاء الرعايا ما داموا يقدمون واجب الطاعة تجاه التاج [1] .

إن عدم اختصاص القضاء بنظر أعمال السيادة يجد سنداً تشريعياً لدينا في سوريا ، حيث نصت المادة 12 من قانون مجلس الدولة رقم 55 لعام 1959 على أنه:

" لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري بالنظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة".

وإذا كانت محاكم مجلس الدولة غير مختصة ولائياً بالنظر في المنازعات المتعلقة بأعمال السيادة ، وإزاء عدم وضع المشرع تعريفاً لتلك الأعمال ، فقد أخذت المحاكم على عاتقها تقرير الوصف القانوني للتصرف الصادر عن السلطة التنفيذية من حيث إسباغ صفة أعمال السيادة عليه من عدمه ، الأمر الذي على أساسه يتحدد اختصاصها بنظر النزاع والفصل فيه من عدمه .

هذا بالنسبة للقضاء الإداري وأما بالنسبة للقضاء العادي فقد حظر قانون السلطة القضائية الصادر بالمرسوم 98 لعام 1961 التعرض لأعمال السيادة حيث نصت المادة 26 منه على أنه : " ليس للمحاكم أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة " .

استناداً للنصوص التشريعية السالفة الذكر فإن القضاء الإداري والعادي غير مختصين بنظر منازعة متعلقة بعمل من أعمال السيادة .

ذلك أن المشرع لم يعط تعريفاً لهذه الأعمال تاركاً هذه المهمة للقضاء الإداري إذ إن عمومية النص تفيد بمنح المحكمة الإدارية العليا سلطة توصيف عمل ما على أنه من أعمال السيادة أم لا.

وقد حاول الفقه جمع أعمال السيادة في أربع مجموعات هي[2] :

1. الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التنفيذية بالسلطة التشريعية .

---

(1) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص 89 .

(2) د. شطناوي على خطار ، موسوعة القضاء الإداري، الجزء الأول، عمّان، مكتبة دار الثقافة للنشر والتوزيع ، 2004م ، ص 91 . 94 .

2. الأعمال التي تنظم علاقة الدولة مع بقية أشخاص القانون الدولي العام (كالدول والمنظمات الدولية) .
3. بعض الإجراءات التي تتعلق بأمن الدولة وسلامتها .
4. الأعمال المتعلقة بالعمليات الحربية .

وهناك الأعمال القضائية ، ولكن يؤخذ عليها أنها ليست محل اتفاق بين جميع الفقهاء ، بالإضافة إلى أنها ليست ثابتة في محتواها .

كما ينتقد الفقه معيار القائمة القضائية على أساس أن تحديد هذه الأعمال عن طريق دراسة أحكام القضاء ليس من طبيعته أن يؤدي إلى أساس ثابت لها ، وإن هذه القائمة لا تتضمن تعريفًا لأعمال السيادة، ولا تقدم تعريفًا لها، وإنما هي تعداد لها فقط [1].

كما يميل مجلس الدولة الفرنسي باستمرار إلى إنقاص محتويات قائمة أعمال السيادة ، وذلك عن طريق إخراج بعض محتوياتها وإخضاعها للرقابة القضائية[2] .

وأخيرًا يرى الدكتور رمضان محمد بطيخ بأن معيار طبيعة العمل الذاتية هو المعيار الواجب الاتباع أو هو المعيار الذي يتلاءم وإسناد هذه المهمة للقضاء، إذ يستطيع القاضي عن طريق هذا المعيار وبحكم تكوينه القانوني العملي ونظرته المجردة للأمور أن يقر لعمل ما على أنه من أعمال السيادة أو أنه ليس كذلك[3]

بناءً على ما تقدم نرى أن الفقه الإداري حاول وضع معيار لتمييز أعمال السيادة عن الأعمال الإدارية وذلك لتحديد هل يخضع العمل إلى رقابة القضاء الإداري أم لا .

إلا أنه عجز عن القيام بهذه المهمة مسلماً بأن عمل السيادة هو ما يخلع له القضاء الإداري هذا الوصف فإذا قرر أن عملاً ما هو عمل سيادة فإنه يجب عليه أن يقرر عدم اختصاصه بنظر الدعوى وأما إذا ما قرر عكس ذلك فإنه يتابع النظر في موضوع الدعوى ليفصل فيها .

إن القضاء الإداري لم يضع معياراً عاماً لتمييز عمل السيادة عن عمل الإدارة وإنما يعامل كل حالة على حدة .

---

(1) د. الغويري أحمد عودة موسى ، قضاء الإلغاء في الأردن، مرجع سبق ذكره، ص 167.

(2) د. رسلان أنور أحمد ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص 159 .

(3) د. بطيخ رمضان محمد ، قضاء الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص 57 .

فأعمال السيادة إذاً ليست محددة على سبيل الحصر وإنما على سبيل المثال، مما يشكل مساساً واضحاً بمبدأ الشرعية الذي يعني سيادة حكم القانون ، وسيادة حكم القانون لا تتحقق إلا عن طريق رقابة القضاء على أعمال الإدارة ، وإن خروج الرقابة القضائية على أعمال الإدارة سواء لجهة القضاء الإداري أم العادي يشكل مخالفة واضحة للفقرة 4 من المادة 28 من دستور الجمهورية العربية السورية الذي نص على أن: "حق التقاضي وسلوك الطعن والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون" .

مما يقتضي على المشرع النص على عدم تحصين أي عمل أو قرار إداري من الرقابة القضائية أو النص على تحديد أعمال السيادة .

ومن الحالات التي اعتبر فيها القضاء الإداري أن العمل يشكل عمل سيادة هي علاقة السلطة التنفيذية مع السلطة التشريعية وأعمال الحرب وإبرام المعاهدات الدولية وعلاقات الدولة مع الدول الأخرى... إلخ، إن هذه أمثلة على سبيل المثال وليس الحصر.

وعليه قضت المحكمة الإدارية العليا السورية: "إن أعمال السيادة التي تخرج عن اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري طبقاً للمادة (12) من قانون مجلس الدولة حددها الاجتهاد الإداري وحصرها في أمور معينة خارجة عن استيعاب النصوص القانونية النافذة لعلاقة الحكومة بالبرلمان وتقديم مشروعات القوانين وإعلان الحرب وقبول الهدنة... إلخ ، أما تلك التي تنظمها قوانين وإجراءات محددة فتبقى بعيدة كل البعد عن مفهوم أعمال السيادة"[(1)].

كما قضت بأن " أعمال السيادة هي الأعمال التي تصدر عن الحكومة باعتبارها سلطة حكم لا سلطة إدارة .

وإن التدابير الخاصة بالأمن الداخلي والخارجي للدولة من فئة أعمال السيادة الخارجة عن اختصاص مجلس الدولة، كما أن النظر في طلب التعويض عن قرار وزير الداخلية بإغلاق الحدود يخرج عن اختصاص القضاء الإداري باعتباره من قبيل أعمال السيادة".[(2)].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم 180/ع في الطعن 135 لعام 1983 – مع ج2.

(**2**) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 52 لسنة 1964 – مع 1960/1964 م37 ص44)

وإن التطبيقات القضائية لأعمال السيادة في القانون الإنجليزي لها نطاق محدود جدًا ، فالدفع بأعمال السيادة لا يثار إلا في نطاق علاقات إنجلترا بدولة أخرى ، أو برعايا دولة أخرى لا يؤدون واجب الطاعة للتاج .

ولا يجوز الدفع بأعمال السيادة في مواجهة مواطن بريطاني ، أو في مواجهة شخص يؤدي واجب الطاعة للتاج ، غير أن اعتقال شخص أجنبي معادٍ داخل إنجلترا يعتبر عملاً من أعمال السيادة، و بالتالي لا يخضع لرقابة القضاء، ولا يجوز إصدار " أمر إحضار " في مواجهة هذا العمل من أجل إلغائه[1] .

فالدفع بعدم الاختصاص يوجب على المحكمة البحث في اختصاصها بنظر الدعوى من عدمه قبل النظر في موضوعها، فمعرفة أنها غير مختصة بنظر الدعوى يغنيها عن النظر في موضوعها وقبل التعرض للشروط الشكلية .

إلا إذا كان الفصل في مسألة الاختصاص يستوجب التعرض لموضوع الدعوى، فعندئذٍ يجب عليها البحث في الموضوع بالقدر الذي يمكنها من بيان اختصاصها من عدمه فإذا ما تبين لها أنها لا تندرج في اختصاصها أصدرت حكماً بذلك منهيةً به الخصومة أمامها.

فعندما يدفع بعدم اختصاص المحكمة لتعلق المنازعة بعمل من أعمال السيادة فيجب عندها فحص القرار محل المنازعة ، واستظهار محله وأركانه وطبيعته وصولاً إلى تحديد ما إذا كان يعتبر في حقيقته من أعمال السيادة التي تخرج عن اختصاص القضاء، أم أنه قرار إداري عادي مما يختص القضاء بنظر المنازعة فيه فالتعرض للموضوع هنا يكون بالقدر اللازم لتبين وجه الاختصاص بنظره .

كما لا يجوز للمحكمة بعد النظر بالدفع المتعلق بعدم الاختصاص وإعلانها عدم اختصاصها التعرض لموضوع الدعوى وبحث مشروعية القرار محل الطعن من حيث قيامه على أسبابه القانونية أو الانحراف بسلطة إصداره أو حتى النظر في أي أمر يتفرع عنه.

ومما يجب التنويه به أيضاً أن الدفع بعدم اختصاص المحكمة التي رُفعت أمامها الدعوى هو دفع يتعلق بالنظام العام وسواء أتعلق هذا الدفع بعدم الاختصاص الولائي أم

---

(1) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص 91 .

النوعي ، وإن اعتبار هذا الدفع من النظام العام يرتب عدة نتائج وهي أنه يترتب على ذلك إمكانية إبداء هذا الدفع في أية حالة تكون عليها الدعوى، بل إن للمحكمة من تلقاء نفسها أن تبحث في ولايتها فإن ثبت لها أنها غير مختصة قضت بعدم اختصاصها من تلقاء نفسها.

إن تعلق الاختصاص بالنظام العام يبطل أيضاً كل اتفاق بين الخصوم بإقامة الدعوى أمام محكمة معينة ، على الرغم من أن تلك المحكمة غير مختصة بنظر النزاع بحسبان أن المشرع عقد الاختصاص لمحكمة محددة بعينها.

كما أن قبول الدفع بأعمال السيادة في إنجلترا يعتمد بصورة أساسية على أمرين :

الأمر الأول : يقتضي قيام المحكمة بالتأكد مما إذا كان قرار السلطة التنفيذية قد تم اتخاذه داخل أراضي التاج وممتلكاته أم خارجها .

أما الأمر الثاني : فيقتضي قيام المحكمة بالتأكد مما إذا كان الطاعن في القرار يدفع واجبات الولاء والطاعة للتاج أم هو غير ذلك .

إن الدفع بأعمال السيادة الذي يجرد المحاكم من اختصاصها بالنظر في موضوع النزاع الذي تثيره هذه الأعمال ، لا وجود له في إنجلترا على نفس الصورة الموجودة في فرنسا وسوريا وغيرها من الدول .

فالقضية الوحيدة الحديثة التي تناولها القضاء في هذا المجال هي قضية " نيسان " ضد " النائب العام " سنة 1970م ، غير أن هناك نقطة سوداء في تاريخ القانون الإنجليزي وفي تاريخ محاكم القانون تتمثل في إضفاء الحصانة على بعض أعمال شركة الهند الشرقية ، حينما كانت هذه الشركة تتحكم بمصير الهند ، وذلك على أساس كون هذه الأعمال من أعمال السيادة [1] .

وأخيراً يجدر التنويه إلى أن الدفع بعدم اختصاص القضاء الإداري بناءً على أن العمل هو من أعمال السيادة يقتصر على الإدارة العامة وحدها التي إذا ما أرادت التخلص من رقابة القضاء دفعت بأن عملها هو من أعمال السيادة وذلك كي تتوقى الإدانة القضائية بإلغاء عملها والتعويض عنه .

---

(1) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص 93 .

ذلك أن الطاعن ليست له أي مصلحة بالدفع بأن عمل الإدارة هو من أعمال السيادة بل العكس تماماً سيتقدم بدفوع وأدلة لإثبات أن عملها ليس من أعمال السيادة وإنما هو عمل إداري وذلك لإزالة الحيف الذي ألحقه تصرف الإدارة بمركزه القانوني .

الفرع الثاني . الدفع المتعلق بعدم وجود منازعة إدارية

إن اختصاصات مجلس الدولة السوري محددة بقانون مجلس الدولة رقم 55 لعام 1959 على سبيل الحصر لا المثال وعليه فإنه لا يجوز له تجاوزه وإلا كان متعدياً على اختصاصات الهيئات القضائية الأخرى ، كما أنه لا يجوز له أيضاً التفريط في شيء من اختصاصه وإلا اعتبر منكراً للعدالة .

وعليه فقد عددت المواد (من 8 حتى 11) من قانون مجلس الدولة المذكورة أعلاه المنازعات الإدارية التي تدخل في اختصاصات محاكم المجلس بنظرها والفصل فيها وتتمثل هذه الطلبات بطعون الموظفين أو ورثتهم الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت والطلبات المقدمة من ذوي الشأن بالطعن في القرارات الإدارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح العلاوات ، والطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بإحالتهم إلى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي ، وكذا الطلبات التي يقدمونها لإلغاء القرارات النهائية للسلطات التأديبية ، والطعون في القرارات النهائية الصادرة عن جهات إدارية ذات اختصاص قضائي فيما عدا القرارات الصادرة عن هيئات التوفيق والتحكيم في منازعات العمل وقرارات لجان قيد المحامين بالجدول العام أو ترفيعهم أو تأديبهم متى كان مرجع الطعن عيباً في الاختصاص أو في الشكل أو تعلق الطعن بمخالفة القرار للقوانين واللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها ، والطلبات التي يقدمها الأفراد والهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية، والطعون في القرارات النهائية الصادرة عن الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم ودعاوى الجنسية .

كما يختص القضاء الإداري أيضاً بالفصل في طلبات التعويض عن الأضرار التي نجمت عن عدم مشروعية القرارات السابقة ، وكذلك المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والأشغال العامة والتوريد أو بأي عقد إداري آخر إلغاءً وتعويضاً .

ويظهر من النص القانوني المتعلق بتحديد اختصاص مجلس الدولة السوري في منازعات العقود الإدارية أن اختصاص المجلس ليس محدداً على سبيل الحصر أي بعقد أو ببعض العقود الإدارية وإنما يشمل اختصاص كل منازعات العقود الإدارية ، إذ أخذ المشرع والقضاء بنظرية العقود الإدارية بطبيعتها وليس بتحديد من إرادة المشرع .

بناءً على ما تقدم ، فقد قررت المحكمة الإدارية العليا السورية : " إن اختصاص القضاء الإداري بالفصل في المنازعات الخاصة بالعقود الإدارية اختصاص عام وشامل لأصل تلك المنازعات وما يتفرع عنها سواء التي تسبق عملية التعاقد أم تلحق بها"[(1)] ، و" لمجلس الدولة بهيئة قضاء إداري اختصاص مطلق بكل نزاع يتفرع عن العقد الإداري بما في ذلك الطلبات المستعجلة "[(2)] .

فاختصاصات المجلس محددة على سبيل الحصر وعليه فإذا ما قدمت إليه دعوى لا تدخل في اختصاصه كونها خارجة عما عدده المشرع على نحو ما بيّنا سابقاً ، فإن على القضاء الإداري إعلان عدم اختصاصه .

إما لأنها تدخل في اختصاص جهة قضائية أخرى وإما لأنها تخرج عن اختصاص القضاء العادي والإداري واستناداً لما تقدم فقد استقر اجتهاد مجلس الدولة على أنه :

لا يختص ولائياً بنظر دعوى المسئولية عن الأعمال المادية البحتة الضارة رغم صدورها عن جهة إدارية ، حيث يتعين لانعقاد الاختصاص لمجلس الدولة أن ينجم الضرر عن عمل إداري قانوني، وإلى جانب اختصاص القضاء الإداري بنظر المنازعات الإدارية التي تدور حول القرارات الإدارية ، فإنه يختص أيضاً القضاء الإداري ممثلاً بالمحاكم المسلكية بالنظر بالدعاوى التأديبية ، إلى جانب اختصاصه بنظر المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية والقرارات الإدارية .

فإذا خرجت المنازعة عن وصف المنازعة الإدارية على نحو ما تقدم فإن الاختصاص بنظرها ينعقد للقضاء العادي صاحب الولاية العامة في نظر كافة المنازعات ما عدا ما أدخله المشرع في اختصاصه على سبيل الحصر.

كما أن الأعمال التشريعية التي تندرج تحتها القوانين والأعمال البرلمانية تخرج كذلك عن الاختصاص الولائي سواء لجهة القضاء الإداري أم العادي .

وكذلك تخرج المنازعات التي تثور حول الأعمال القضائية عن اختصاص مجلس الدولة، حيث يرفض النظر في كافة الطلبات المتعلقة بها، سواء تعلقت بالإلغاء أو وقف التنفيذ أو التعويض حيث لا تعتبر تلك الأعمال من قبيل الأعمال الإدارية التي يختص مجلس الدولة بالفصل في المنازعات التي تثور بصددها ، وتشمل الأعمال القضائية، الأحكام القضائية وأعمال مأموري الضبط القضائي .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار 40/ ع في الطعن 1972/107 مع1972/ص53.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار 47 /ع /1962/2 – مع 1964/1960 م7 ص13.

المطلب الثاني– الدفع بعدم قبول الدعوى

يقصد بالدفع بعدم قبول الدعوى هو ما يتقدم به المدعى عليه من دفوع لمنع المحكمة المرفوعة أمامها الدعوى من نظر هذه الدعوى وذلك لعدم توافر أحد شروط قبولها .

فالدفع بعدم قبول الدعوى هو دفع يوجه من المدعى عليه ضد المدعي وذلك لإنكار حقه برفع الدعوى لعدم توفر الشروط التي يتطلبها القانون لإقامة الدعوى .

حيث إن على القاضي قبل أن يتصدى لبحث موضوع الدعوى أن يبحث أولاً في مدى حق رافعها في إقامتها وهو ما اتفق الفقه على تسميته بشروط قبول الدعوى، سواء أكانت هذه الشروط شروطاً عامة أم خاصة، وهي شروط واجبة التوافر وقت إقامة الدعوى بعد التأكد من اختصاصه بنظرها أولاً .

إن دعوى الإلغاء هي دعوى قضائية يشترط في رافعها جميع الشروط المتطلبة لرفع الدعوى بصفة عامة ، ومنها أن يكون لرافع الدعوى أهلية التقاضي ، ويقصد بأهلية التقاضي "صلاحية الشخص لمباشرة الإجراءات أمام القضاء باسمه، أو لمصلحة الآخرين" وتعتبر أهلية التقاضي مساوية لأهلية الأداء [(1)] ولكل ذي مصلحة أن يدفع بعدم قبول الدعوى إذا رفعت من شخص لا يتمتع بأهلية التقاضي .

إن الدفع بعدم قبول الدعوى يجب أن يوجه من المدعى عليه ضد طلبات المدعي وليس ضد أسانيده التي يبني عليها طلباته، باعتبار أن ذلك من الأسباب التي تتعلق بموضوع الدعوى ومضمونها يقدمها لتبرير حقه وجدية دعواه .

بمعنى آخر إن الدفع بعدم قبول الدعوى يعني إنكار حق المدعي بطلب الحماية القضائية ذلك أن دعواه لا تتوافر فيها الشروط القانونية لطلب الحماية إذ نظم المشرع الشروط والإجراءات اللازمة لطلب هذه الحماية بحيث لا يستفيد منها إلا من توفرت فيه هذه الشروط وإلا فإن من حق المدعى عليه الدفع بعدم قبول دعوى المدعي لفقدان شرط من شروط إقامتها.

---

(1) د. عبده سليمان محمد على، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية " دراسة مقارنة "، رسالة دكتوراه غير منشورة ، كلية الحقوق، جامعة القاهرة ، 2000م ، ص 192 .

وإن هذا الدفع هو من الدفوع المتعلقة بالنظام العام ، بمعنى أنه يجوز إبداؤه في أية حالة كانت عليها الدعوى ، بل إن هذا الدفع هو من الدفوع التي يجب على المحكمة أن تتصدى له من تلقاء نفسها ، ولو لم يكن ثمة دفع تقدم به المدعى عليه .

ومن المعلوم أنه يتعين لقبول الدعوى سواء أكانت إدارية دعوى إلغاء أم دعوى تعويض أم حتى دعوى عادية أن يكون لرافعها صفة في إقامتها .

كما يتعين أن تكون له مصلحة في ذلك ، فإذا لم يكن للمدعي أية مصلحة في إقامة الدعوى ، جاز للمدعي عليه الدفع بعدم قبولها لرفعها من غير ذي صفة ، أو ممن لا مصلحة له فيها ، وهذا ما سوف نتناوله على النحو التالي:

- الفرع الأول: الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة .
- الفرع الثاني: الدفع بعدم القبول لانعدام المصلحة .

الفرع الأول- الدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها من غير ذي صفة

يقصد بالصفة كشرط في الدعوى أن تنسب إيجاباً لصاحب الحق ، وسلباً لمن يوجد الحق في مواجهته ، وذلك تمييزًا للجانب الشخصي للحق في الدعوى[1] .

حيث يجوز للمدعى عليه أن يدفع بعدم قبول الدعوى إذا أقيمت ضده ممن لا صفة له في ذلك، ويقصد بالصفة هنا أهلية المخاصمة القضائية أي أن يكون مدعياً أو مدعى عليه.

وهذه الصفة تثبت للشخص الطبيعي منذ ولادته ، كونها مقترنة بأهلية الوجوب، ولكن يشترط لإقامتها أن يكون الشخص متمتعاً بأهلية الأداء وبالتالي فإذا لم تتوافر في المدعي أهلية الأداء لعدم بلوغه السن القانونية أو لنقص في الأهلية أو انعدامها ، فإنه ينوب عنه في مباشرة الدعوى وتحريكها والسير فيها ممثله القانوني أو الوصي .

وإن الصفة التي تخول أي فرد أن يقوم برفع الدعوى الإدارية أو تبليغها ، هي أن يكون واحداً من هؤلاء :

1. الأصيل ، صاحب المصلحة الشخصية في رفع الدعوى .
2. الولي أو الوصي أو القيم أو النائب القانوني، إذا كان الأصيل في حالة من الحالات التي يقيم القانون فرداً آخر يتولى التقاضي عنه .
3. الممثل القانوني لصاحب المصلحة الشخصية، سواء أكان ممثلاً لشخص أم لهيئة مكونة من عدة أشخاص طبيعيين كانوا أم اعتباريين .
4. الوكيل بالخصومة عن الأصيل أو أحد السابق ذكرهم[2] .

فأهلية التقاضي ليست حكراً أو مقصورة على الأشخاص الطبيعيين فقط ولكن هذه الصفة تثبت كذلك لكل شخص اعتباري سواء أكان من أشخاص القانون العام كالدولة ، والهيئات العامة أم من أشخاص القانون الخاص .

كما ثبت الصفة لرفع الدعوى على سبيل الاستثناء لبعض الوحدات الإدارية التي تتمتع بالشخصية المعنوية .

---

(1) د . عبده سليمان محمد على، الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية " دراسة مقارنة " ، مرجع سبق ذكره، ص 189 .

(2) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية، مرجع سابق، ص122 .

وإن الصفة التي تخول شخصا ما حق تمثيل جهة إدارية معنية أمام القضاء تقوم بوجود نص قانوني يمنحه هذا الحق ، وعندما يحدد القانون صفة من يملك حق تمثيل جهة إدارية أو يسمى الوظيفة التي يملك شاغلها ذلك الحق ، فإن كل من قامت فيه هذه الصفة المحددة، أو ثبت فيها قيامه بالوظيفة المسماة بصورة قانونية ، يصبح ذا (صفة) للتقاضي باسم الجهة التي يمثلها[1] .

و" تكمن العلة في اشتراط توافر الصفة في الجهة الإدارية المدعى عليها في أن هذه الجهة هي الأدرى بموضوع الدعوى والأقدر على تقديم ما يلزم للرد عليها .

أضف إلى ذلك أن ميزانيتها هي التي سوف تتحمل الأعباء المالية التي قد يولدها الحكم الصادر في الدعوى فيما إذا خسرت الدعوى"[2].

ويقصد بالصفة كشرط لقبول دعوى الإلغاء أن يكون رافعها هو صاحب الحق والمركز القانوني الذي أثر فيه القرار المطعون فيه وأن يكون المدعى عليه وهو عادة الجهة الإدارية التي أصدرت ذلك القرار [3].

فالدفع المتعلق بالصفة هو دفع من النظام العام حسب القضاء الإداري السوري ، وهذا ما توصلت إليه المحكمة الإدارية العليا وذلك عندما حكمت بـ "إن توافر الصفة وانعقاد الخصومة أمام المحكمة يعتبر إجراءً جوهرياً وأساسياً للسير بالخصومة ومن متعلقات النظام العام"[4].

أما من حيث اشتراط توافر الصفة في المدعي والمدعى عليه على حد سواء فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن من بين شروط الادعاء التي ينبني عليها انعقاد الخصومة ، أن يكون الادعاء موجهاً من صاحب الشأن ذاته أو من صاحب الصفة في تمثيله والنيابة عنه قانوناً أو اتفاقاً وأن توجه الدعوى أيضاً إلى شخص ذي صفة .

---

(1) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية، مرجع سابق، ص123 .

(2) خليفة عبد العزيز عبد المنعم – المرافعات الإدارية، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، 2005، 168، 228، 229، 250.

(3) أحمد قاسم علي صافي – الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية، مرجع سابق، ص .

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار 216/ع في الطعن 1976/79 – مع1976 ص150.

ويترتب على مخالفة ذلك انعدام الخصومة بحيث ينعدم الحكم الذي يصدر فيها فيما إذا لم يراع هذا الشرط .

فإذا كان يبنى على نفي (الصفة) عن المدعي ، الحكم بعدم قبول الدعوى أو ببطلان عريضتها، فإن نفي (الصفة) عن المدعى عليه ، يوجب الحكم بعدم قبول الدعوى أيضاً أو بردها، إلا أن القضاء الإداري جرى على أنه قبل الحكم بها كلما كانت الدعوى مرفوعة خطأ أو جهلاً على غير ذي (صفة) معطياً الفرصة للمدعي من أجل تصحيح صفة المدعى عليه أو توضيحها، أو يقوم بنفسه بتشميل قصد المدعي لصاحب (الصفة) الحقيقي، وذلك بالتفسير أو بالاستنتاج أو بعد التحقيق عن الخصم الحقيقي في النزاع .

ومرد هذا حرص القضاء على (الدعوى الإدارية) من الرد لسبب غير جوهري أو لمجرد خطإ يمكن استدراكه[1] .

ويجدر التنويه في هذا الصدد إلى ضرورة التمييز بين شرط الصفة عن شرط الأهلية بحيث إنه إذا كانت الصفة شرطاً لانعقاد الخصومة الإدارية .

فإن الأهلية تعتبر شرطاً لصحة إجراءاتها، ومن ثم فإذا ما أقيمت الدعوى من ناقص الأهلية أو فاقدها، فإنها تكون مقبولة شكلاً لرفعها من ذي صفة ، في حين أن إجراءاتها تكون باطلة، بطلاناً لا يستطيع أن يتمسك به سوى من شرع لمصلحته .

فلا تستطيع إذن أن تتمسك به الجهة الإدارية المطعون في قرارها ، إلا إذا رأت ألا تضار بتعرضها مستقبلاً لإبطال الحكم الذي قد يصدر لصالحها في الدعوى ، فإذا رفعت الدعوى من ناقص أو عديم الأهلية، ثم صححت الإجراءات أثناء سيرها بتدخل ممثله فيها واستمراره في مباشرتها، فإنه لا يكون للجهة الإدارية المدعى عليها في هذه الحالة، الدفع بعدم قبول الدعوى لانعدام مصلحتها في ذلك، حيث إن المصلحة هي مناط الدفع كما هي مناط الدعوى [2].

(**1**) وصفي مصطفى كمال ، مرجع سابق، ص242 .

(**2**) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، طعن رقم 1366 قرار 14، جلسة 1973/11/10.

وأما إذا ما أقيمت الدعوى من غير ذي صفة ضد المدعى عليه فإنه يمكن لهذا الأخير تقديم دفع برد الدعوى أو بعدم قبولها ذلك أن الدعوى لا يمكن أن تقام إلا من ذي صفة ولكن لا يكفي اجتهاداً أو تشريعاً توافر الصفة فقط وإنما يشترط توافر المصلحة .

ويرى بعض الفقهاء [1] على أن الصفة في دعوى الإلغاء تندمج في شرط المصلحة ، وهو ما ذهب إليه القضاء الإداري الفرنسي من اندماج مدلول الصفة في شرط المصلحة في نطاق دعوى الإلغاء، بحيث تتوافر الصفة كلما كانت هناك مصلحة شخصية مباشرة ، سواءً أكانت هذه المصلحة مادية أم أدبية لرافع دعوى الإلغاء، ولا يشترط استناد هذه المصلحة إلى حق شخصي [2].

وبرأينا لا يمكن الدمج بين الصفة والمصلحة ، فإذا كانت الصفة تتحد مع المصلحة في الحالات التي يكون فيها رافع الدعوى هو صاحب المصلحة .

إلا أنها تبدو كشرط مستقل قائم بذاته في الحالات التي يكون فيها الشخص نائباُ قانونياُ عن صاحب المصلحة ، وهذه الحالة نجدها عندما يتقدم المدعي ممثلاُ عن الشخص المعنوي فالمصلحة تثبت للشخص المعنوي ، بينما الصفة للممثل القانوني عنه .

---

(1) يرى الدكتور فؤاد العطار أن الصفة شرط لازم ومستقل عن شرط المصلحة في طلب الإلغاء ، وأنه إذا انتفت الصفة كانت الدعوى غير مقبولة ، ويجوز إبداء هذا الدفع في أية حالة كانت عليها الدعوى ، وكذلك د. عبد الغني بسيوني عبد الله ، القضاء الإداري . قضاء الإلغاء . الإسكندرية ، منشأة المعارف ، 1997م، ص 93 .

(2) د. خليل محسن ، قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الإسكندرية ، 1989م ، ص 210.

الفرع الثاني– الدفع بعدم قبول الدعوى لفقدان المصلحة

تحدد القواعد الحقوقية والمراجع القانونية للأفراد والأشخاص الاعتبارية المعنوية وترسي أسساً راسخة يتوجب أخذها بالاعتبار في مسار التقاضي ، وفي مقدمة هذه الأسس يتقدم شرط المصلحة ركناً لازماً لقبول الدعوى حيث لا دعوى بدون مصلحة سواء أكانت المصلحة مادية أم معنوية .

إن شرط المصلحة الذي يرتبط به قبول الدعوى أياً كانت هذه الدعوى وسواء أكانت مرفوعة أمام القضاء الإداري بما في ذلك دعوى الإلغاء أم أمام القضاء العادي لم يأتِ عبثاً بل جاء للحيلولة دون إغراق القضاء بدعاوى تفتقد أسسها ومراميها مما يثقل كاهله ويصرفه عن تكريس جهده في إحقاق الحق وإقامة العدل ورفع الظلم .

وهنا يذهب فريق من الفقهاء إلى أن المصلحة في معناها العام تتجسد في الفائدة العملية المشروعة التي يراد تحقيقها بالالتجاء إلى القضاء ، ويرى البعض الآخر أنها " الفائدة أو المنفعة العملية التي تعود على المدعي من الحكم له قضائيًا بطلباته" [(1)]

بينما يرى رأي ثالث بأنها هي " الحاجة إلى حماية القانون للحق المعتدي عليه أو المهدد بالاعتداء عليه وهي المنفعة التي يحصل عليها المدعي بتحقق هذه الحماية " [(2)] ، ويذهب جانب أخير من الفقه إلى أن المصلحة في الدعوى تعني الحاجة إلى الحماية القضائية ، ذلك أن القضاء سلطة من سلطات الدولة لا يباشر وظيفته في الحماية القضائية إلا إذا كانت هناك حاجة لهذه الحماية ، كما يعرف فقهاء قانون المرافعات المصلحة بأنها " الحاجة إلى الحماية القضائية والفائدة العملية التي يبغي المدعي تحقيقها من وراء تلك الحماية " [(3)] .

وعليه قضت المحكمة الإدارية العليا السورية : " ان افتقار الدعوى لشرط المصلحة موجب لعدم قبولها " [(4)] فالمصلحة مناط الدعوى وهي تدور وجوداً وعدماً مع الدعوى فلا

---

(1) د. حلمي محمود ، القضاء الإداري ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة الثالثة ، 1984م ، ص 320 .

(2) د. رسلان أنور أحمد ، وسيط القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص 469 .

(3) د . الحديدي على، القضاء والتقاضي وفقًا لقانون الإجراءات المدنية لدولة الإمارات العربية المتحدة ، الجزء الأول ، الطبعة الأولى ، 1998م ، ص 465 .

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 1990/1645/90 – مع 1990 م268 ص821.

تقبل من قبل شخص ليست له مصلحة وإذا فقدت أثناء السير فيها تعين الحكم بعدم الاستمرار في الدعوى .

فلا يجوز سماع دعوى الإلغاء ما لم تتوفر في المدعي صفتان: الأهلية والمصلحة، ومعنى ذلك أن المدعي يجب أن يكون ذا أهلية للمقاضاة وللمثول أمام المحاكم، وأن تكون له مصلحة خاصة في إلغاء القرار المطعون فيه .

إن الشرط الأخير قد يبدو لنا غريباً وغير متفق مع دعوى الإلغاء ، إذ يفترض في قضاء المشروعية ، سماع دعوى الإلغاء من أي شخص كان ذا أهلية بدون أي شرط أو أي قيد آخر، لأن مراقبة المشروعية لها مساس بالمصلحة العامة .

ولكن إذا تعمقنا في البحث ، وجدنا أن شرط المصلحة الخاصة منسجم تماماً مع غرض دعوى الإلغاء ، وأنه قيد ضروري من الناحية العملية للأسباب التالية :

1- إن دعوى الإلغاء في الواقع ، هدفها مراقبة مشروعية القرارات الإدارية ، لا باعتبار أن هذه القرارات مجردة ، بل باعتبارها مضرة بمصالح الأفراد .

2- إن مراقبة مشروعية القرارات الإدارية عن طريق دعوى الإلغاء ، إنما تستهدف في الأصل إيجاد إدارة صالحة ، ولا سبيل إلى ذلك إذا جعلت دعوى الإلغاء طليقة من قيد المصلحة الخاصة ، لأن التسامح في هذا الباب من شأنه أن يمهد السبيل أمام الدعاوي الكيدية ويؤدي إلى اضطراب الإدارة [(1)].

إن مجرد الدفاع عن المشروعية أو حمايتها لا يعد مصلحة كافية لكي تعطي الحق لكل مواطن أن يرفع دعوى الإلغاء ضد القرار الإداري بشأن عمل معين ، كما أن مجرد صفة الشخص كونه مواطناً في الدولة غير كافية لقبول دعواه ضد قرار إداري متعلق بمصلحة الدولة بوجه عام[(2)]

فمن المبادئ المستقرة فقهاً واجتهاداً أنه حيث لا مصلحة فلا دعوى ، وتلك هي القاعدة التي أشارت إليها المادة (11) من قانون أصول المحاكمات المدنية وهي القاعدة ذاتها التي قررتها الفقرة الثانية من المادة (12) من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم

---

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص266.

(2) علي عثمان ياسين – إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، ص115 .

/55/ لعام 1959 التي نصت على عدم قبول الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية مما يعني أن المصلحة شرط أساسي لقبول جميع الدعاوى أمام مجلس الدولة السوري بهيئة قضاء إداري .

والمصلحة هنا معناها أن يكون المدعي الطاعن في مركز قانوني خاص أو حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله ما دام قائماً مؤثراً في مصلحة ذاتية لصاحب الشأن تأثيراً حالاً ومباشراً ومؤدياً إلى إلحاق الضرر به وذلك طبقاً لحقيقة الحال لا بما يدعيه في الدعوى [1].

إذاً فالمصلحة الخاصة لا تطلب في دعوى الإلغاء كشرط قانوني خالص ، كما هي الحال في القانون المدني، بقدر ما هي مطلوبة باعتبارها وسيلة لضمان جدية الطعن .

لذا فإن ثمة خصائص[2] وسمات ، كما أن هناك خلاف حول الوقت الذي يجب أن تتوفر فيه المصلحة بدعوى الإلغاء :

أولاً- المصلحة يجب أن تكون مباشرة :

إن مصلحة المدعي في إلغاء القرار المطعون فيه يجب أن تكون مباشرة ، فلا تسمع دعوى الإلغاء من المدعي الذي لا يثبت أن له مصلحة من هذا القبيل ، ويقصد بالمصلحة المباشرة المصلحة الحالية interet actuel الفورية Immediat أما المصلحة المستقلة أو العرضية eventual كمصلحة الوراث مثلاً ، فلا تؤهله لطلب إلغاء قرار يضر بالعقار الذي قد يرثه في المستقبل .

ثانياً- المصلحة يجب أن تكون شخصية :

كما يجب أن تكون مصلحة المدعي شخصية ، أي أن تكون متميزة عن المصلحة العامة التي تقضي بأن تكون أعمال الإدارة مشروعة .

ولقد أخذ مجلس الشورى اللبناني أيضاً بهذه القاعدة، واعتبر أن صفة المدعي كمواطن ليست كافية وحدها لإقامة دعوى الإلغاء ضد قرار تقسيم القرية إلى قسمين ، إذ لا تنشأ عن هذه الصفة مصلحة شخصية للمدعي متميزة عن المصلحة العامة فهذا الاجتهاد

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار 171/ع في الطعن 1988/208- مع1988 ص109.

(2) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص267.

المأخوذ عن الاجتهاد الإداري المستمر في فرنسا، يقضي بأن تكون مصلحة المدعي أخص من مصلحة المواطن أو القاطن أو احد الرعية[1].

إن اشتراط القضاء الإداري أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة ليس دون هدف إذ إن القضاء يهدف من جراء ذلك إلى عدم جعل دعوى الإلغاء دعوى مرسلة مفتوحة للكافة دون ضوابط ونواظم مما يشجع الأفراد إلى رفع دعاوي كيدية ليس الهدف منها إلا تعطيل عمل الإدارة والقضاء الإداري .

لهذا قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن دعوى الإلغاء ليست دعوى حسبة يجوز للكافة إقامتها لحماية مبدأ المشروعية دون اشتراط أية مصلحة شخصية وإنما أكدت على ضرورة أن تكون مصلحة الطاعن شخصية مباشرة ، مادية أو أدبية ، فردية أو جماعية بحيث يؤثر القرار في المركز القانوني للطاعن بشكل ما وإلا فإن دعواه تصبح غير مقبولة.

ويرى أغلب فقهاء القانون العام الفرنسي والمصري صعوبة تحديد المقصود بالمصلحة في دعوى الإلغاء بصفة خاصة بشكل مجرد وعقلاني ، كما أن تحديد صفات المصلحة يتفاوت من مؤلف إلى آخر .

ويرجع جانب من الفقهاء السبب في ذلك إلى مرونة مجلس الدولة الفرنسي في تقدير تلك المصلحة ، وما أدت إليه تلك السياسة التي اتبعها من ميل دائم إلى التوسع في تحديد المقصود منها ، دون التخلي من حيث المبدأ عن اشتراطها [2]، في حين يرى الدكتور رمضان محمد بطيخ بأن هناك عناصر معينة يجب توافرها في المصلحة المبررة لقبول دعوى الإلغاء وهي تتمثل في :

1. المصلحة الشخصية المباشرة : وهي أول عنصر يجب أن يتحقق في المصلحة المبررة لقبول دعوى الإلغاء ، ويقصد بها أن يكون رافع هذه الدعوى في " حالة قانونية خاصة بالنسبة إلى القرار المطعون فيه من شأنها أن تجعله يؤثر فيها تأثيرًا مباشرًا " .
2. المصلحة المحققة والمصلحة المحتملة : لقد استقر قضاء مجلس الدولة المصري على قبول دعوى الإلغاء ، حتى وإن كانت المصلحة محتملة حيث يقول في حكم له " لا

---

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية ، الجزء الثالث ، مرجع سابق، ص268.

(2) د. الدغيثر فهد بن محمد بن عبد العزيز ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سابق، ص 95 – 96

يشترط في المصلحة المسوغة لطلب الإلغاء أن تقوم على حق أهدره القرار الإداري بل يكفى أن يمس القرار مصلحة مادية أو أدبية للمدعى ولو كانت مصلحة محتملة "[1] .

لقد أقر القضاء الإداري السوري أيضاً بتوافر المصلحة الشخصية والمباشرة الجماعية أي بمصلحة الهيئات والشركات أو أية مجموعة أفراد اعترف لها القانون بالشخصية الاعتبارية برفع دعوى الإلغاء فيما إذا كانت لها مصلحة شخصية مباشرة فيحق للشركة التجارية رفع دعوى الإلغاء فيما إذا صدر قرار من الإدارة يمس مصالحها وأعمالها، فتقبل دعوى الإلغاء متى كان لرافعها مصلحة حالة أو محتملة، مادية كانت أو أدبية .

" فدعوى الإلغاء ليست من دعاوى الحسبة، ويتعين أن يكون القرار المطلوب إلغاؤه يمس حالة قانونية بالطاعن تجعل له مصلحة مادية أو أدبية في طلب إلغائه وأن تكون هذه المصلحة شخصية ومباشرة" [2].

إن المصلحة الشخصية المباشرة قد تتحقق لفرد بعينه أو لمجموعة أفراد وبالتالي إذا توافرت المصلحة الشخصية المباشرة لعدد من الأفراد في الطعن بإلغاء قرار إداري فإن القضاء الإداري أجاز لهم رفع دعوى إلغاء واحدة ، وذلك رغبةً منه في منع تعدد دعاوى الإلغاء بتعدد أصحاب المصالح ، طالما أن مصلحتهم واحدة ومن ثم فإن وحدة مصلحة المدعين كافية لجمع طلباتهم في صحيفة واحدة، " ففي الدعوى الجماعية ينبغي توفر شرط المصلحة في كل مدع على حدة وتكليفه بأداء الرسوم المتوجبة على ادعائه" [3].

ثالثاً- المصلحة يجب أن تكون مشروعة :

إن هذه المصلحة الشخصية المباشرة يجب أن تكون أيضاً مصلحة مشروعة إذ إن دعوى الإلغاء شرعت لحماية المشروعية الإدارية وليس لتكريس الخروج عليها ، ومن ثم فلا يجوز لمن كان مركزه القانوني غير مشروع لعدم اتفاقه مع القانون إقامة دعوى إلغاء على اعتبار أن له مصلحة في حماية هذا المركز، فحتى تكون له مصلحة في دعوى الإلغاء يجب أن تكون هذه المصلحة مشروعة أي متفقة مع القوانين والأنظمة بمعنى أنه يجب أن تهدف إلى حماية وضع قانوني أو أخلاقي يقره القانون بمعناه الواسع .

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية ، مجموعة السنة السابعة ، ص 1378 ، مشار اليه في قضاء الإلغاء، د.رمضان محمد بطيخ ، مرجع سابق ، ص 131 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار 13/ع لسنة 1968 – مع1964/1960 ص149.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار 61/ ع في الطعن 1968/38– مع1968 ص 74.

إن المصلحة المشروعة بحسب تعريف العميد هوريو Hauriou هي المصلحة التي تنشأ عن وضع حقوقي معين لصاحب العلاقة تجاه الإدارة .

والوضع الحقوقي المذكور ينشأ :

1. إما عن حق مكتسب للشخص تجاه الإدارة ، كحق المالك والتاجر الخ...
2. و إما عن امتيازات وحقوق منحها القانون للشخص ، كالامتيازات والحقوق التي منحها القانون للموظف ، والمجالس الإدارية وأعضاء هذه المجالس ، الخ ..
3. أو عن قرارات سابقة صدرت عن الإدارة ذاتها ووضعت الشخص في وضع حقوقي معين ، كالناخب الذي سجل اسمه في جدول الناخبين ، والموظف الذي عين في وظيفة ما ، والمكلف الذي سجل اسمه في جدول الضرائب المباشرة ، والمتعهد الذي قبل أن يشترك في مناقصة معينة، الخ .

فخارج هذه الفرضيات ، لا يمكن أن يكون لشخص ما مصلحة مشروعة في إلغاء القرار الإداري، أي لا يمكن أن تسمع منه دعوى الإلغاء، فلا تسمع مثلاً دعوى الإلغاء ضد قرار إداري يقضي بإتلاف الحشيش أو الأفيون، لأن زراعته وتجارته واقتناءه واستهلاكه ممنوع قانوناً ، فليس إذن للمدعي مصلحة مشروعة بطلب إلغاء قرار الاتلاف المذكور [(1)].

كما " أن اجتهاد المحكمة الإدارية العليا السورية قد استقر على أن المصلحة في دعوى الإلغاء إنما تستمد وجودها من مركز خاص لصاحب الشأن تربطه بالقرار رابطة يكون من شأنها أن يترتب على هذا القرار **المساس** بمركزه القانوني بحيث يؤدي زواله أو إلغاؤه إلى إعادتها إليه فعلاً بصورة حتمية " [(2)].

وفي حكم آخر قررت قبول الدعوى لتوافر المصلحة على الرغم من أنها أقيمت من غير شخص الموظف وذلك بقولها: "إذا كان الطعن بقرار النقل صادراً عن غير شخص الموظف المنقول (زوجها) وكانت له مصلحة مشروعة في طلب إبطال قرار النقل فلا شيء يمنع مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري من تسليط أضواء المشروعية على قرار النقل لتمحيصه والنظر بأمر إلغائه".[(3)]

---

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية ، الجزء الثالث ، مرجع سابق، ص269 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 1975/99/89 – مع 1975 م29 ص60.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 1977/169/171 – مع 1977 م171 ص393)

إن الدفع بعدم قبول الدعوى لفقدان المصلحة هو دفع موضوعي ومن ثم فلا يؤثر فيه التأخر في إبدائه إلى ما بعد التصدي للموضوع ، فهو من الدفوع التي لا تسقط بعد البحث في الموضوع ، ويجوز إبداؤه في أية حالة كانت عليها الدعوى فهو دفع متعلق بالنظام العام تتصدى له المحكمة من تلقاء نفسها حتى ولو لم يثره الخصوم .

من الجدير ذكره أن المصلحة شرط إقامة الدعوى ومشفوعة بغايتها وهدفها وبما أنها الدافع لإقامة الدعوى فلا يكفي إذاً لقبولها توافر الصفة في رافعها ، بل يجب أن تكون للطاعن مصلحة حقيقية في إقامتها .

إن المصلحة ليست خاصةً بدعوى دون أخرى وليست خاصةً بقضاء دون آخر وإنما هي شرط عام لقبول الدعوى سواء في شقها المستعجل أم الموضوعي وسواء أكانت الدعوى المرفوعة دعوى إلغاء أم من دعاوى القضاء الكامل أو كانت الدعوى أمام القضاء العادي.

فعلى الرغم من أن شرط المصلحة هو شرط عام لقبول الدعاوى الإدارية كافة سواء أكانت عادية أم كانت دعوى إلغاء أم دعوى تعويض ، إلا أن لها مفهوماً في دعوى الإلغاء أكثر اتساعاً منه في دعاوى القضاء الكامل وفي الدعاوى العادية ، ففي حين يشترط لقيام المصلحة بالنسبة للقضاء العادي أو دعوى القضاء الكامل أمام القضاء الإداري أن يكون للمدعي حق اعتدي عليه أو مهدد بالاعتداء عليه ، فإنه في دعوى الإلغاء يكفي لقيام المصلحة أن يكون الطاعن في حالة قانونية خاصة بالنسبة للقرار محل الطعن من شأنها أن تجعل هذا القرار مؤثراً في مصلحة ذاتية للطاعن تأثيراً مباشراً .

فتقبل دعوى الإلغاء متى **مس** القرار حالة قانونية خاصة بالطاعن ، تجعل له مصلحة شخصية مباشرة مادية كانت أو أدبية في طلب إلغائه .

فلا يكفي لقبول دعوى الإلغاء أن تكون مصلحة صاحب الشأن مصلحة عامة وإنما لكي تكون هذه الدعوى مقبولة يجب أن يكون للطاعن مصلحة شخصية ومباشرة ومشروعة وإن لم تتوفر في هذه المصلحة هذه الخصائص والصفات فلا تُقبل الدعوى وذلك لفقدان المصلحة فمثلاً لو كان للطاعن مصلحة شخصية ولكنها لا ترقى إلى مرتبة المصلحة المباشرة فلا تُقبل الدعوى لفقدان المصلحة إذ إن المصلحة الشخصية غير المباشرة لا تبرر رفع دعوى الإلغاء .

واشتراط شخصية المصلحة لقبول دعوى الإلغاء له هدف مزدوج ، حيث قصد بذلك تميز دعوى الإلغاء عن دعوى الحسبة والتي يجوز للكافة إقامتها حماية لمبدأ الشرعية ، إضافة إلى الرغبة في الحد من دعاوى الإلغاء التي لا طائل من ورائها والتي تزيد من أعباء

القضاء في الوقت الذي تفتقد فيه إلى الجدية، إلا أن القضاء الإداري لم يشترط لقبول دعوى الإلغاء أن تكون المصلحة الشخصية المباشرة محققة وإنما اكتفي بالمصلحة المحتملة ولم يكتف بالمصلحة المادية وإنما قبل الدعوى بناءً على المصلحة المعنوية .

رابعاً – وقت توافر المصلحة في دعوى الإلغاء :

لقد ثار خلاف فقهي واجتهادي حول الوقت الذي يجب أن تتوفر فيه المصلحة بدعوى الإلغاء بعكس دعوى التعويض التي يجب أن تكون فيها المصلحة متحققة في وقت رفعها إلى حين الفصل في الدعوى ، بمعنى هل يجب أن تتوفر المصلحة فقط وقت رفع الدعوى أو يشترط استمرارها لحين الفصل فيها بحكم نهائي .

إن موقف القضاء الإداري الفرنسي ذهب إلى أن العبرة بتوافر المصلحة في رافع الدعوى عند رفعها، ولا يشترط استمرار بقاء هذه المصلحة إلى وقت الفصل في الدعوى، فإذا زالت هذه المصلحة فإن المجلس يستمر في نظر الدعوى وإصدار حكمه فيها .

إلا إذا كان زوال هذه المصلحة يرجع إلى إزالة عدم المشروعية المتعلق بالقرار الإداري المطعون فيه ، وقد لقي هذا القضاء تأييداً من الفقه الذي رأى فيه تحقيقاً للغاية الأساسية من دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى موضوعية لحماية مبدأ المشروعية واحترام الإدارة للقانون في قراراتها الإدارية ، وأن هذه المصلحة العامة تبقى حتى بعد زوال المصلحة الشخصية للطاعن أثناء نظر الدعوى .

إن أغلب الأحكام ذهبت إلى ضرورة استمرار توافر المصلحة في الدعوى من وقت رفعها لحين الفصل فيها، وإلا يجب على القضاء عدم قبولها، أي أنها اعتبرت المصلحة شرطاً ضرورياً لقبول الدعوى، وشرطاً ضرورياً لاستمرارها على أن بعض الأحكام قضت بأن الدعوى تُعتبر مقبولة ما دامت أقيمت متوافرة على شرط المصلحة وبأنه ليس من شأن طروء ظروف تؤدي إلى زوال مصلحة المدعي أن يمس اعتبار الدعوى قائمة ومستمرة وواجبة الفصل في موضوعها ، وهذا النظر هو الذي استقر عليه مجلس الدولة الفرنسي تغليباً للطابع الموضوعي أو العيني لدعوى الإلغاء التي تخاصم القرار الإداري في ذاته، وهو ما

يستوجب الفصل في مدى مشروعية هذا القرار حتى ولو زالت المصلحة الشخصية للطاعن ، إذ تستمر المصلحة العامة المستهدفة من إلغاء أي قرار يخالف مبدأ المشروعية [1].

فالمعروف عن دعوى الإلغاء في فقه القانون الإداري الفرنسي أنها يجب أن تتفتح لأكبر عدد من الأفراد لما فيها من فائدة محققة للأفراد والمصلحة العامة على السواء، ذلك أن الأفراد الذين يتقدمون بها إلى المجلس إنما يدافعون عن مبدإ سيادة القانون ويساهمون في المراقبة على أعمال الإدارة لتكون دائماً مطابقة للقانون.

ولذلك فقد حرص المشرع الفرنسي على التيسير على الأفراد في هذا الشأن فأعفى طلبات الإلغاء من الرسوم القضائية وأعفاها من أن تقدم بواسطة محام .

ولكن دعوى الإلغاء يجب ألا تكون بغير حدود وذلك حتى لا تصل إلى أن تكون دعوى حسبة كدعوى الحسبة المعروفة في الشريعة الإسلامية والتي يباح فيها لكل مسلم عدل يجتنب الكبائر ويؤدي الفرائض وتغلب حسناته سيئاته أن يرفعها دفاعاً عن حقوق الله الخالصة أو عن كل ما كان حق الله فيه غالباً ، وإلا كثرت الدعاوى إلى حد مخيف يستحيل معه على الإدارة أن تعمل، وعلى المجلس أن يفصل، وفضلاً عن أن الدعاوى سوف تقدم في أحيان كثيرة من عابثين أو لاهين لا يؤدون التصرف بشكل جدي .

ولهذه الاعتبارات فقد جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي على الاكتفاء بتوافر شرط المصلحة عند رفع الدعوى ، ولا يهم في قبولها إن تخلف هذا الشرط بعد ذلك.

فالطاعن في دعوى الإلغاء لا يدافع أساساً عن حق له فحسب ، وإنما يدافع عن مبدأ المشروعية وسيادة القانون ، ومن هنا فإن أحكام مجلس الدولة الفرنسي قد تواترت على أن تخلف شرط المصلحة بعد رفع الدعوى لا يجعل الطعن بالإلغاء غير مقبول بل وأكثر من ذلك ، فإن المجلس الفرنسي وهو يدرك وضع الطاعن في دعوى الإلغاء يذهب في قضائه إلى قبول دعوى الإلغاء حتى وإن كان الطاعن لم يتوافر له شرط المصلحة عند رفع الدعوى ما دام أن هذا الشرط قد توافر له أثناء نظر الدعوى .

---

(1) د. خليل محسن ، سعد عصفور : القضاء الإداري، القضاء الإداري ورقابته لأعمال الإدارة ، الجزء الأول ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ،1961-1962 ، ص383 .

فالواجب أن تتوافر المصلحة عند رفع الدعوى ولا يهم ما إذا كانت ستبقى بعد ذلك أو تتخلف، فهذا الأمر إذا كان من شأنه أن يؤثر على الحكم في الموضوع إلا أنه لا يجوز مطلقاً أن يؤثر على قبول الدعوى ذاتها.

إن الأخذ بمبدإ استمرار المصلحة حتى الحكم في الدعوى لا يتفق مع الطبيعة الخاصة لدعوى الإلغاء ولا يتسق مع الأهداف التي تحققها ، وإذا كان تخلف شرط المصلحة لدى الطاعن يمكن أن يؤثر في الحكم في الموضوع إلا أنه لا يصح أن يكون له أي أثر في قبول الدعوى والقول بغير ذلك سوف ينتج عنه أن تفلت من رقابة المجلس قرارات باطلة فتغدو رقابة المجلس لغواً لا فائدة منها[1].

فطالما انعقد الاختصاص للمجلس وقبلت الدعوى أمامه تحتم عليه البت في موضوعها، وإنزال الحكم القانوني على القرار المطعون فيه ليتبين للإدارة حقيقة تصرفها، وبهذا يكون المجلس أميناً على الشرعية وحامياً لها، ولا يكون الأمر بيد المدعي وإنما بيد المجلس إذ قد يستوي النزاع بين المدعي والإدارة على حساب الشرعية، فلا يجوز أن تنتهي دون تصحيح الأوضاع بدرء الاعتداء على الشرعية[2].

ويجب التفرقة بين الدعاوى العادية ودعاوى الإلغاء من حيث ضرورة استمرار المصلحة قائمة من وقت رفع الدعوى وحتى صدور الحكم فيها بالنسبة للدعاوى الأولى، والاكتفاء بقيام هذه المصلحة عند رفع الدعوى دون تطلب استمرارها حتى صدور الحكم فيها بالنسبة للدعاوى الثانية إلى الأسباب الآتية:

1- ان الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء مع ما يترتب على ذلك من كونها وسيلة عامة للدفاع عن الشرعية والمصلحة العامة أكثر منها وسيلة خاصة للذود عن الحقوق والمصالح الخاصة يجعل من شرط المصلحة لدعوى الإلغاء مجرد ضمان يكفل جديتها، ومن ثم يكتفي بتوافره وقت رفع الدعوى، بحيث يلتفت عن استمرار المصلحة حتى نهاية الدعوى بصدور الحكم فيها، إلى الوقت ذاته الذي تهدف فيه الدعوى العادية إلى حماية حق خاص معتدى عليه أو مهدد بالاعتداء عليه، وعلى هذا يصبح من العبث وإضاعة وقت

---

(1) د. فهمي مصطفي أبو زيد ، القضاء الإداري ومجلس الدولة ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق، ص554 .

(2) د. ليلة محمد كامل : "الرقابة على أعمال الإدارة" الرقابة القضائية، دراسة مقارنة، طبعة 1985 ، ص20 .

القضاء الاستمرار في الدعوى إذ زال الاعتداء أو التهديد به، اللهم إلا إذا كان هناك محلاً لتصفية آثار الاعتداء بتقرير التعويض.

أما دعوى الإلغاء فإنها تستهدف تحقيق مصلحتين في آن واحد، مصلحة شخصية لرافعها ومصلحة عامة تتمثل في الدفاع عن المشروعية ، ولهذا فقد تزول المصلحة الشخصية لرافع دعوى الإلغاء لسبب من الأسباب ، ومع ذلك تبقى المصلحة العامة التي يتعلق بها حق الجماعة بمجرد رفع الدعوى.

2- إن دعوى الإلغاء تخضع فيما يتعلق برفعها لميعاد قصير فإذا رفع أحد الأفراد دعوى الإلغاء ضد قرار ينبسط أثره إلى جماعة كبيرة، فقد تقنع هذه الجماعة بتلك الدعوى على أساس أن حكم الإلغاء إذا ما صدر بإلغاء القرار المطعون فيه فإن حجيته المطلقة قبل الكافة سوف توفر عليها عناء التدخل في الدعوى، فإذا ما زالت مصلحة رافعها لأمر ما وقد يكون ذلك بفعل الإدارة ، فستضيع المصلحة العامة فيما لو سايرنا النظر القائل بعدم السير في الدعوى حتى النهاية وبهذا تفقد دعوى الإلغاء الكثير من صفاتها العامة وانتمائها إلى القضاء العيني.

3- وجود مصلحة محققة حيث يجب أن يصدر مجلس الدولة حكماً في دعاوى الإلغاء لأن المجلس يوجه الإدارة من خلال قضائه ويباشر نوعاً من الرقابة الإدارية على الإدارة العامة نفسها ، الأمر الذي دعا العميد (هوريو) إلى القول بأن دعوى الإلغاء قد غدت وسيلة لحسن الإدارة ، ومن البديهي أن هذا التوجيه سوف يتقلص نطاقه فيما لو سايرنا النظر القائل بضرورة توافر المصلحة منذ رفع الدعوى وحتى نهايتها[(1)].

أما في مصر فإن قضاء محكمة القضاء الإداري تأرجح بين الاتجاهين ، فتارة يحكم بأن العبرة بتوافر المصلحة عند رفع الدعوى ، ولا يشترط بقاؤها حتى الفصل فيها ، وتارة يقضي بضرورة استمرار بقاء المصلحة إلى حين الحكم في الدعوى[(2)].

وكذلك فقد انقسم الفقه المصري بين مؤيد ومعارض لمذهب مجلس الدولة فالاتجاه المؤيد لقضاء مجلس الدولة الفرنسي :

---

(1) د. سلامة وهيب عياد ، دعوى الإلغاء ، 1997، ص62 .

(2) بسيوني عبد الله عبد الغني- القضاء الإداري اللبناني، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، لبنان، 2001 ، .....389 ص 390.

يرى أنه يجب تأييد الاتجاه الذي لا يشترط المصلحة إلا وقت رفع الدعوى ، وذلك بالنظر إلى الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء وما تؤديه من دور هام في المحافظة على مبدأ المشروعية[1].

بينما نرى الاتجاه المعارض لفكرة توقيت شرط المصلحة يقول :

1- إننا نؤيد مجلس الدولة المصري في اتجاهه نحو تطلبه ضرورة توافر شرط المصلحة من يوم رفع دعوى الإلغاء حتى الفصل فيها .

ونستند في ذلك إلى حجة عدم خروج دعوى الإلغاء عن كونها خصومة قضائية مناطها توافر شرط المصلحة في رافعها وقت رفعها واستمرار هذا الشرط حتى تاريخ الفصل فيها، وذلك على الرغم من تميزها بأنها دعوى عينية تقوم على اختصام القرار الإداري ، وأن الحكم الصادر فيها بإلغائه يعدمه ويكون حجة على الكافة .

أما القول بأن ضرورة توافر شرط المصلحة من يوم رفع دعوى الإلغاء حتى الحكم فيها يؤدي إلى الإضرار بالكثيرين الذين يستفيدون بالإلغاء لسبب أو لآخر فهو قول غير مقبول ، وذلك لأن هؤلاء الأشخاص كان أمامهم الطريق مفتوحاً للطعن بالإلغاء ، فإذا أهملوا الرخصة التي خولت لهم ، فليس لهم إلا أن يلوموا أنفسهم.

3-يركز على حجة التقليل من عدد القضايا التي تعرض عليه سنوياً وذلك إلى أن يتدخل المشرع المصري ويقرر إصلاح القضاء الإداري المصري ، كما فعل المشرع الفرنسي في نهاية عام 1987 عندما أصدر قانون إصلاح القضاء الإداري الفرنسي في 31 من ديسمبر عام 1987 والذي قرر **إنشاء محاكم إدارية استئنافية تتولى الحكم في الطعون الاستئنافية في أحكام المحاكم الإدارية العادية للتخفيف عن كاهل مجلس الدولة ، وتحويل هذا المجلس من قاضي موضوع لقاضي قانون مثل محكمة النقض**[2].

كما يرى الفقهاء الذين ينادون باشتراطه توافر المصلحة عند رفع الدعوى واستمرارها حتى الفصل فيها أن قضاء مجلس الدولة المصري يغلب النواحي العملية عن النواحي القانونية والمجردة ويمكن تبرير هذا الموقف بالرغبة في التخفيف عن كاهل القضاء في

---

(1) د. الحلو ماجد راغب: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص303 .

(2) د. عبد العظيم عبد السلام، المرجع السابق، ص197 .

استبعاد الدعاوي التي انتهت فيها الخصومة أو التي يتضح عدم الجدوى من الاستمرار فيها وإن صدور أحكام في مثل هذه المسائل التي لا مصلحة من ورائها يعتبر تزيداً قضائياً، خاصة في الدول النامية التي ما زالت في طريقها نحو الاستقرار القضائي، الذي يفضل فيه التركيز على المعطيات العملية.

أما النواحي القانونية فإنها غالباً ما تكون مرتبطة بالنظام السياسي العام في الدولة ككل ، فإذا كان الجو العام في الدولة هو احترام الإدارة للقانون فلا يهم بعد ذلك أن يكثر القضاء من إلغاء القرارات الإدارية الغير المشروعة أو يقلل من ذلك ، والعكس صحيح إذا كان النظام القانوني السائد لا تهتم الإدارة فيه باحترام القوانين فلا يهم إن يكثر القضاء من إلغاء القرارات الغير مشروعة أو يقلل من ذلك[1] .

كما اتجه أخرون إلى تأييد مجلس الدولة المصري من ناحية اشتراط المصلحة حتى الفصل نهائياً في الدعوى وذلك لسببين :

1- تخفيف العبء عن كاهل محاكم القضاء الإداري حيث إنه في حالة انتفاء المصلحة حتى نظر الدعوى فلا يوجد ما يدعو إلى استمرار نظرها بل سيؤدي إلى تراكم العديد من القضايا بلا مصلحة للمدعي.

2- التخفيف من التضارب بين القضاء الإداري كرقابة قضائية وبين الإدارة التي تضيق ذرعاً بهذا النوع من أنواع الرقابة[2].

بينما يعتنق الدكتور سليمان الطماوي موقفاً وسطاً للاتجاهين السابقين حيث يقول: "لا شك لدينا من الناحية الفقهية المجردة في أن موقف مجلس الدولة الفرنسي والأحكام المصرية القليلة التي جرت على نمطه أكثر اتفاقاً مع طبيعة دعوى الإلغاء، ولكننا لاعتبارات عملية نفضل على الأقل في الوضع الراهن المسلك الذي يشترط استمرار المصلحة حتى صدور الحكم في الدعوى لأنه يخفف العبء من ناحية، ويقلل من احتمالات التصادم مع الإدارة من ناحية أخرى ، لاسيما وأن رقابة الإلغاء لدينا ما تزال حديثة نسبياً ، وما زالت الإدارة تشعر نحوها بنفور شبه غريزي[3].

---

(1) د. عبد الفتاح محمد علي – الوجيز في القضاء الإداري ،دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص 231

(2) د. خضر طارق فتح الله: "دعوى الإلغاء ودعوى الحسبة"، المقال السابق، ص165 .

(1) د. الطماوي سليمان: قضاء الإلغاء ، مرجع سابق، ص515 .

بينما يرى أخرون أن مجلس الدولة المصري وهو يعبر إلى العقد الرابع من عمره وبعد أن رسخت أقدامه وفي ظل دولة ديمقراطية تسعى إلى تأكيد سيادة القانون واحترام مبدأ المشروعية ، لا يجب أن تتغلب الاعتبارات العملية على المبادئ القانونية في أحكامه ، فقد أكدت لنا الظروف وبرهنت الأحداث أنه لا يصح إلا الصحيح ، وأن مبدأ المشروعية يجب أن يظل دائماً فوق كل الاعتبارات ، وأن مجلس الدولة ليس خصماً للإدارة ، وإنما هو خير معين ومساعد لها على احترام القانون وهي تصدر تصرفاتها الإدارية المختلفة[1].

كما أن دعوى الإلغاء يكتفى فيها بوجود مصلحة شخصية ومباشرة ولا يشترط فيها أن تستند إلى حق ، لذا فإن تطلب استمرار شرط المصلحة حتى الفصل فيها يجرد تلك الدعوى من خصائصها الأساسية التي تتميز بها ، وهي مظهر عملي فعال لحماية المشروعية ، والوسيلة القضائية لإجبار الإدارة على احترام القانون ، وعدم الخروج عليه وذلك بإلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة التي تصدر بالمخالفة لأحكام القانون ، فدعوى الإلغاء ما وجدت إلا لحماية مبدأ المشروعية[2].

أما في إنجلترا فإن القانون الإنجليزي يشترط أن يكون لصاحب الشأن مصلحة كافية في منازعة القرار الإداري[3] ، وتوافر شرط المصلحة للطاعن يجب أن يستمر حتى مرحلة الانتهاء من الدعوى، وأن تخلف شرط المصلحة بعد أن تحقق في البداية يؤدى إلى إسقاط الدعوى.

لأن توافر هذا الشرط هو الذي يمكن الطاعن من متابعة الدعوى، وهذا ما يأخذ به القانون الإنجليزي وتطبقه محاكم القانون في إنجلترا، كما أن القضاء الإنجليزي يتأكد من توافر شرط المصلحة في طالب الإلغاء في مرحلتين ، المرحلة الأولى عند السماح بإقامة الدعوى، والمرحلة الثانية أثناء السير في الدعوى [4]

---

(2) د. بسيوني عبد الله عبد الغني : ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، قضاء الإلغاء، 1983 ، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص111 .

(3) علي إبراهيم محمد ، مرجع سابق، ص46 .

(4) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سبق ذكره ، ص 428 .

(1) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة العامة في إنجلترا مع المقارنة بالنظام الأردني، مرجع سابق ، ص 431 .

بينما كان قضاء المحكمة الإدارية العليا السورية صريحاً في تأكيده لضرورة توافر المصلحة لرافع الدعوى منذ إقامتها وحتى الفصل فيها نهائياً ، فلقد "استقر الاجتهاد القضائي على أن المصلحة هي مناط الدعوى ، إذ يشترط توفرها وقت رفع الدعوى واستمرار وجودها ما بقيت الدعوى قائمة"[1].

من جانبنا ، فإننا نطالب مجلس الدولة السوري أن يتبنى موقف مجلس الدولة الفرنسي بالاكتفاء بتوافر المصلحة وقت إقامة دعوى الإلغاء وعدم اشتراط استمرارها إلى وقت صدور الحكم، إلا إذا عدلت الإدارة عن قرارها وقامت بسحب القرار المطعون فيه، أو كان هناك مانع قانوني يحول دون إعادة الأوضاع إلى ما كانت عليه .

فقد تقوم الإدارة بتنفيذ القرار المطعون فيه قبل الفصل في الدعوى مما يتعين على المحكمة رفض دعوى الإلغاء بعد أن أضحت غير ذات موضوع لانعدام المصلحة فيها ، وذلك انسجاماً مع طبيعة دعوى الإلغاء وأهدافها في تحقيق مصلحتين ، مصلحة المدعي الشخصية ومصلحة المجتمع بسيادة مبدأ المشروعية فإذا انقضت المصلحة الأولى ، فإن الثانية تبقى مستمرة ويجب على القضاء تحقيقها[2].

وإذا كان موقف مجلس الدولة السوري يقوم على اعتبارات تتمثل في الرغبة من تقليل القضايا الواردة وعدم الوقوف في وجه الإدارة والتصادم معها ، فإننا لا نتفق معه بذلك لأن القضاء غايته وهدفه تطبيق العدالة والتحقق من مبدأ المشروعية الذي يحققه الطعن بالإلغاء وهو هدف سام تسعى لتحقيقه كل من الإدارة والقضاء .

فالقاضي يجب أن يصدر حكمه لإعمال سيادة القانون بغض النظر عمن يصدر القرار الإداري مسؤولاً كبيراً أو صغيراً ، إن السلطة القضائية والقضاة العاملين فيها وإن كانوا يتقاضون راتبهم من الخزانة العامة إلا أنهم مستقلون عن الدولة في قضائهم رائدهم في العمل إعمال نصوص القانون وإحقاق الحق وإقامة العدل .

والقاضي ليس له أي مسلك يسلكه في الدعوى سوى المسلك القانوني فحريته وإن كانت مطلقة في الحكم إلا أنها مقيدة بنص القانون ومن واجبه تطبيق القانون وفق إرادة

---

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار 92 /ع /1987/1 – مع 1987 م19 ص105.

(3) ياسين علي عثمان- إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، مرجع سابق ، صفحة 123 .

الشارع ولو كان يؤثر على الدولة من الناحية المادية أو المعنوية لأن القانون هو إرادة شعبية أوجدت الدولة لترعى القانون وتعمل على تطبيقه .

المطلب الثالث . الدفوع الموضوعية

إن حق المدعى عليه لا يقتصر على إثارة الدفوع الشكلية أي قبل الخوض في موضوع النزاع فقط وإنما يمكنه أيضاً إثارة بعض الدفوع الموضوعية بهدف إنكار حق المدعي في دعواه.

فالدفوع الموضوعية وإن كان من الصعب حصرها أوعدها ، إلا أننا سنتعرض في هذا المطلب لدفوع ثلاثة وهي على النحو التالي :

- الفرع الأول : الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها.
- الفرع الثاني : الدفع بالتقادم .
- الفرع الثالث : الدفع بالتزوير .

الفرع الأول . الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها

يقصد بالدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها إنكار حق الخصم في إقامة الدعوى لسبق صدور حكم فصل في موضوعها نهائياً إذ لا يجوز معاودة اللجوء للقضاء بغية استصدار حكم في نزاع سبق وإن حسم بحكم قضائي سابق حاز قوة الشيء المقضي به.

لما يؤدي إليه ذلك من إهدار لحجية الأحكام وربما تعارضها ، إضافة لما في ذلك من مضيعة لوقت القضاء فيما لا جدوى من جرائه ، حيث يتعين على من لم يرتض بنتيجة الحكم أن يبادر الطعن فيه وفقاً للإجراءات التي حددها المشرع ، لا أن يعيد طرح النزاع مرة أخرى على المحكمة التي أصدرت فيه حكماً ، أو على محكمة أخرى في نفس درجتها [(1)].

إن القضية المقضية هي من الأسباب التي تمنع المحكمة من رؤية الدعوى ، فإذا طعن أحد الأفراد بقرار كان فصل فيه موضوعاً في دعوى سابقة مقدمة من ذات المدعي ولذات الأسباب المتذرع بها من جديد، فينبغي على قضاء الإلغاء أن يرد الدعوى لعلة القضية المقضية، وعليه فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي برد طلبات الإلغاء لاصطدامها بمبدأ القضية المقضية ما دام لها ذات الغرض وذات السبب اللذان كانا للطلبات التي نظر فيها قضاء الإلغاء سابقاً [(2)]

ولكن هذه الطلبات تقبل إذا كانت تستند إلى سبب أصولي لم يذكر في الدعوى السابقة.

ويتقيد قضاء الإلغاء أيضاً بالوقائع التي كانت محل حكم قضائي مكتسب الدرجة القطعية ، فلا يمكنه أن يمحص من جديد الوقائع المذكورة[(3)] .

إن الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها هو دفع متعلق بالنظام العام، وهو أثر مترتب على حجية الأحكام ، والتي يترتب على إهدارها تأبيد المنازعات وعدم استقرار الحقوق لأصحابها وزعزعة المراكز القانونية وإحداث خلل في النظام الاجتماعي.

---

(1) **خليفة** عبد العزيز **عبد المنعم** – المرافعات الإدارية، 2005، منشأة المعارف، الطبعة الثانية، الإسكندرية، ص168

(2) حكم مجلس الدولة الفرنسي ، 1947/7/26 قضية Maire مجموعة Sirey 1947 – 70 – 336 مشار إليه بمؤلف. عدنان العجلاني – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، ص 347.

(3) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص347 .

ترتيباً على ارتباط هذا الدفع بالنظام العام فإن بوسع المحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها ، حيث لا يتطلب الأمر إثارته من الخصوم ، والذين يمكنهم أيضاً إثارة هذا الدفع في أية مرحلة من مراحل التقاضي ولو لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا ، وذلك لارتباط الحجية بالمصلحة العامة وحسن سير التنظيم القضائي بصفة عامة .

حيث تقوم فكرة حجية الأمر المقضي به لتحقيق هدفين أولهما حسم المنازعات بوضع حد تنتهي عنده الخصومة ، وثانيهما الحيلولة دون تناقض الأحكام القضائية في الموضوع الواحد[1].

فإذا كان الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها هو أثراً من آثار حجية الأحكام، فإن مناط قبول هذا الدفع يجب أن يتوافر في الحكم الشروط التي ورد بيانها في المادة 90 من قانون البينات وهي أن الحكم القضائي حجة بما فصل فيه من حقوق ولا يجوز إقامة دليل تناقض هذه القرينة إذا كان النزاع بين الخصوم أنفسهم ولم تتغير صفاتهم وبنفس الموضوع والسبب .

وعليه فقد قررت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن : "تتمتع الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا بقوة القضية المقضية وتعتبر عنوان الحقيقة فيما فصلت فيه ولا محل للمجادلة فيها " [2].

إلا أن الدفع بعدم جواز نظر الموضوع لسبق الفصل فيه لا يعتبر من النظام العام بالنسبة للمنازعات المتعلقة بالمرتبات وما شاكلها والتي لا تكون الأحكام الصادرة فيها حجة على الكافة حيث يجوز لأصحاب الشأن التنازل عنها ، وليس للمفوض أن يؤسس عليه رأيه إذا لم يتمسك به أحد طرفي الخصومة ، ذلك أن المفوض في القضاء الإداري عنصر محايد ليس له أن يتقدم بدفع ليس من النظام العام ما لم يتمسك به أحد الطرفين.[3]

فالأحكام الني حازت قوة الأمر المقضي به تكون حجة فيما فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض تلك الحجية، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية إلا حينما تفصل في خصومة بشكل نهائي .

---

(1) خليفة عبد العزيز عبد المنعم – المرافعات الإدارية، مرجع سابق ، 228، 229، 250.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار /88/ في الطعن/205/ لسنة 1988.

(3) **زين الدين** بلال ، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، دار الفكر الجامعي، الطبعة الأولى، الإسكندرية، 2010، ص 470، 475.

بحيث لا يمكن الطعن فيه من جديد بمعنى أن الحكم يجب أن لا يكون قابلاً لأي طريق من طرق الطعن أو المراجعة أي حكم قضائي مبرم ويكون ذلك إذا صدر من آخر درجة من درجات التقاضي أو كان الحكم قابلاً للطعن خلال فترة محددة إلا أن صاحب المصلحة فوت هذه المدة ولم يتقدم بطعنه أمام المحكمة المختصة بنظر الطعن ، وعليه فإنه يشترط لقبول الدفع بعدم جواز نظر الدعوى توافر شروط ثلاثة وهي :

1- وحدة الخصوم في الدعويين : فلا يجوز الدفع بسبق الإدعاء إلا إذا كان الخصوم بصفاتهم في هذه الدعوى هم أنفسهم الخصوم في الدعوى السابقة ، كما أن حجية الأحكام لا يقتصر نطاقها على الخصوم وحدهم، وإنما تنتقل إلى خلفهم العام وهم الورثة، وإلى خلفهم الخاص وهو المشتري منهم، إذا تعلق الحكم بالعين التي انتقلت إلى الخلف.

2- وحدة المحل : وهو الحق المطالب به في الدعوى أو الميزة أو المصلحة التي يرمي إلى تحقيقها في الدعوى الجديدة هي ذات محل الدعوى التي فصل فيها الحكم السابق.

3- وحدة السبب : فيجب أن يتحد السببان في الدعويين والسبب هو الواقعة القانونية أو المادية التي نشأ عنها الحق المطالب به " .

وقد أكدت المحكمة الإدارية العليا السورية ذلك في الحكم الصادر عنها إذ قضت بأن:" صدور حكم ثان في منازعة اتحد فيها الخصوم والموضوع والسبب، يجعل هذا الحكم وقد فصل في المنازعة للمرة الثانية مخالفاً للقانون ومتعين الإلغاء ولو أنه انتهى إلى تسوية مماثلة لمقتضى الحكم الأول" [(1)].

فهذه الشروط هي شروط عامة من حيث المبدأ وواجبة التوافر مجتمعة لقبول هذا الدفع وهذا يسري بالنسبة لكافة الدعاوى المنظورة أمام القضاء الإداري أو القضاء العادي، لكن الدعوى أمام القضاء الإداري يكفي لقبول هذا الدفع فيها تحقق شرط وحدة المحل حتى ولو تخلفت بقية الشروط .

وذلك لأن الأحكام الصادرة بالإلغاء هي أحكام ذات طبيعة عينية يحتج بها في مواجهة الكافة ، فلا تثبت للحكم حجيته إلا بالنسبة للمحل ذاته الذي سبق طلبه في الدعوى التي صدر فيها الحكم بحيث إذا ما رفعت دعوى جديدة عن المحل ذاته دفعت بعدم جواز

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار /191/ في الطعن /422/ لسنة 1988.

نظرها لسبق الفصل فيها حتى لو قدمت من شخص آخر له مصلحة شخصية ومباشرة في إلغاء القرار.

وإذا كان قد سبق الفصل في دعوى الإلغاء بصدد ذات القرار الإداري المطعون فيه فإن للخصم في الدعوى ان يدفع بعدم جواز نظرها لسابقة الفصل فيها اذا ما طعن في هذا القرار مرة أخرى من نفس المدعي و على ذات المدعى عليه و في شأن الموضوع ذاته ، ولكن من اليقين بادئ ذي بدء للفصل في الدفع بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها فحص اختصاص المحكمة التي أصدرت الحكم السابق حتى يمكن النظر في توافر باقي شروط حجية الأمر المقضي به .

ذلك أنه لكي يجوز التمسك بتلك الحجية يجب كشرط أساسي أن يكون هناك حكم قضائي صادر من جهة قضائية لها ولاية في النزاع المطروح عليها فإذا لم يكن للمحكمة ولاية لم يكن لحكمها حجية الأمر المقضي به وأصبح لا أثر له وغير جائز تنفيذه" (1).

لكن ما هو الحال إذا لم تثر الإدارة الدفع بعدم سبق الادعاء؟

نجد ذلك في الحكم الصادر في الدعوى التي تتلخص وقائعها بأن المدعي أقام دعواه طالباً إعلان انعدام قرار الاستملاك رقم 1210 تا 1991/4/6 جزئياً فيما تضمنه من استملاك جزء العقار رقم 16 منطقة عقارية بنيامين بحلب ، وقررت المحكمة عدم قبول الدعوى لعدم قابلية القرار المطعون فيه للطعن (2).

وبتاريخ 2006/3/15 أي بعد شهر تقريباً من صدور قرار المحكمة الإدارية العليا السورية أقام المدعي نفسه دعوى ثانية وبنفس الموضوع .

فأصدرت المحكمة قرارها بقبول الدعوى شكلاً وموضوعاً وأحقية الجهة المدعية في أن تخصص بمقسم أو أكثر عن الجزء المستملك من عقارها ذي الرقم 16 من المنطقة العقارية بنيامين بحلب باعتبارها مالكة العقار المستملك (3).

---

(1) بلال **زين الدين** – دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص470، 475.

(2) القرار رقم 4/802 لسنة 2005 في القضية رقم 5843 حسم 2005/5/18 المكتسب الدرجة القطعية بقرار دائرة فحص الطعون رقم 121/ط في الطعن 1523 حسم 2006/2/13.

(1) القرار رقم 4/935 في القضية ذات الرقم 4/6192 لسنة 2007 والذي اكتسب الدرجة القطعية بقرار دائرة فحص الطعون ذي الرقم 2871/ط في الطعن4573 حسم 2008/12/15.

لذلك من حقنا أن نتساءل أين الإدارة المدعى عليها أو حتى إدارة قضايا الدولة الممثل القانوني عن الإدارة التي لم تورد دفعها بعدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها؟

وكيف يمكن للمحكمة الإدارية العليا أن ترفض ثم تقبل الدعوى في موضوع واحد وبنفس الأطراف ومن نفس الهيئة الحاكمة أمام محكمة القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا؟

فلو تمعنت المحكمة بالقرار المستملك وبالإشارة الموضوعة على صحيفة العقار لتبين لها أن المدعي قد باع كامل حصته من العقار المستملك بموجب حكم قضائي مما يتوجب معه رد الدعوى أيضاً لرفعها من غير ذي صفة .

ولم يقم الدعوى المالك الجديد لعدم رد الدعوى طبقاً للاجتهاد المستقر بعدم قبول دعاوى الإستملاك إلا من المالك قيداً ، إضافة إلى أن المحكمة الإدارية العليا أصدرت قرارها بعد صدور قرار الاستملاك بـ 16 عاماً بينما نجدها في حكم آخر تقرر" أن مرور أكثر من عشر سنوات على صك الاستملاك مانع من إثارة موضوع انعدام هذا الصك" [(1)].

وفي حكم آخر لمحكمة القضاء الإداري السورية تتحصل وقائع القضية " بأن المدعي يملك العقار المعد كصالة لعرض السيارات في المنطقة التي صفتها العمرانية سكن حديث أول ،حيث تبلغ القرار الإداري الصادر عن مجلس مدينة حلب رقم 495 تا 2002/1/8 المتضمن ختم منافذ الصالة بالشمع الأحمر لعدم إمكانية ترخيصها فكان أن أصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها [(2)] ، المتضمن إلغاء القرار 495 وأحقية المدعي بتغيير المهنة من صالة لعرض المفروشات إلى صالة لعرض السيارات الغير مستعملة دون المساس بأحقية الإدارة باقتضاء الرسوم المترتبة على التسوية حسب القوانين والأنظمة النافذة .

وقد تم الطعن في هذا القرار من الإدارة فأصدرت المحكمة الإدارية العليا قرارها بقبول الدعوى والطعن شكلاً وقبول الطعن ورفض الدعوى موضوعاً .

---

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار676/ع1 في الطعن 2000/1618–مع 2000 ج 7.

(3) قرار محكمة القضاء الإداري السورية رقم 2/652 لسنة 2003 في القضية رقم2/4889 حسم 2003/6/13.

وقد أوردت المحكمة الإدارية العليا في حيثيات قرارها بأن العقار موضوع القضية يقع في منطقة السكن الحديث الأول حول البلدة وبالتالي فهو يقع ضمن مناطق السكن التي لا تجيز أنظمة مجلس مدينة حلب الترخيص فيها لصالات عرض السيارات .

ومن حيث إن الخبرة الجارية في القضية بمعرفة الخبير الذي نهض بمهمة الخبرة كانت قد أشارت إلى وجود عقارين اثنين في المنطقة العقارية الثانية أجيز لهما بالإشغال لوكالات شركات بعض السيارات بموافقة المحافظ إلا أن ذلك لا يعني أن تصبح الإجازات الممنوحة خلافاً للقرارات النافذة هي الأصل الذي يقاس عليه تأسيساً على أن دور القضاء الإداري ينحصر في مراقبة القرارات الإدارية ومدى انسجامها مع القوانين والأنظمة النافذة وخلو الإجراءات الإدارية من إساءة استعمال السلطة لا أن يتعدى ذلك إلى القياس على الاستثناءات التي تأتي خلافاً للأصل مما يجعل القرار الطعين القاضي بإلزام الجهة المدعى عليها الطاعنة بتسوية مخالفة تغيير المهنة من صالة عرض المفروشات إلى صالة عرض السيارات في غير محله القانوني وتغدو معه أسباب الطعن المثارة لهذه الناحية تنال من القرار الطعين مما يتعين معه قبول الطعن.[1]

بينما نجد وفي **حالة مماثلة تماماً** وفي قرار جريء للمحكمة الإدارية العليا حيث أقام المدعي دعواه التي أودعها ديوان محكمة القضاء الإداري طالباً الحكم بوقف تنفيذ وإلغاء القرار الإداري رقم 296 تاريخ 2003/10/7 المتضمن وضع الخاتم الرسمي وختم منافذ الصالة بالشمع الأحمر لعدم إمكانية ترخيصها وتقع بنفس منطقة العقار السابق.

فكان أن أصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها[2] بقبول الدعوى شكلاً وموضوعاً وإلغاء القرار بالكتاب المشكو منه وإلزام الجهة المدعى عليها بمنح الجهة المدعية الترخيص اللازم بمهنة عرض السيارات الجديدة .

وقد أوردت محكمة القضاء الإداري من حيث إن الخبير الذي نهض بمهمة الخبرة في تقريره المؤرخ في 2003/11/11 بأن المنشأة التي يمارس فيها المدعي مهنة عرض سيارات جديدة مرخصة البناء والمهنة حسب الأصول ولا يوجد مبرر قانوني للإدارة المدعى عليها بإغلاقها وختمها .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا رقم 1/167 في الطعن ذي الرقم 1385 لسنة 2004 حسم 2004/4/19)

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم 3/1174 لسنة 2005 في القضية 5643 حسم 2005/6/26.

تم الطعن في هذا القرار من الإدارة المدعى عليها فأصدرت المحكمة الإدارية العليا قرارها برفض الطعن وتصديق الحكم الطعين باعتبار أن الحكم الطعين قد استوفي إجراءاته الشكلية والقانونية ولا يوجد من أسباب الطعن ما تنال من الحكم الطعين.[1]

وهكذا نجد أن المحكمة الإدارية العليا قد أصدرت قرارين متناقضين أحدهما برفض الدعوى ، وآخر بقبول الدعوى شكلاً وموضوعاً، رغم أن العقارين في منطقة عمرانية واحدة صفتهما سكن حديث أول ، والقراران الصادران عن مجلس مدينة حلب هما لعدم إمكانية ممارسة مهنة عرض السيارات في هذه المنطقة .

بينما نجد أن المحكمة الإدارية العليا عادت وأصدرت قرارها وبنفس الموضوع برفض الدعوى شكلاً وموضوعاً [2] لعقار ثالث وبنفس المنطقة .

إذاً نستنتج من الأحكام السابقة أن المحكمة الإدارية العليا قد جانبت الصواب فيما قضت به خاصة بأن العقارات الثلاثة في الأحكام السابقة متجاورة وفي منطقة واحدة .

فإذا كانت المحكمة الإدارية العليا تستطيع أن تغير الاجتهاد المستقر لديها إذا استجد ظرف ما إلا أنها لا تستطيع أن ترفض الطعن بقرار ما ثم تقبل الدعوى وتلغي القرار المشكو منه ثم تعود لحالة الرفض مما دفع بالمدعي الأول لإقامة دعوى جديدة وبنفس الموضوع والتي سجلت برقم(9905)2008 نظراً لصدور قرار جديد من الإدارة برقم 3/7805 تا 2008/9/7 بتصفية الإعمال لعدم إمكانية الترخيص .

لذلك فإننا نرى أن المسؤولية تتحملها كل من الإدارة المدعى عليها لصدور قرار جديد بدلاً من تنفيذ قرار المحكمة الإدارية العليا الذي قضى برفض الدعوى و لعدم إثارة الدفع بسبق الادعاء في الدعوى الجديدة ، والمحكمة التي لم توحد اجتهادها والذي نرى معه أنها ارتكبت خطأ مهنياً جسيماً .

كما ندعو قضاءَنا الإداري ممثلاً بالمحكمة الإدارية العليا إلى تبني موقف واجتهاد موحد في المواضيع المتماثلة والتمعن بشكل أكبر بدراسة قراراتها بعناية وتدبر قبل إصدارها لتكون لهم ضمانة من تعسف الإدارة والرد على كل الدفوع المثارة .

---

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم1237/ط/1 تاريخ 2006/5/22 بالطعن 1990 لعام 2006.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار 2470/ط في الطعن 6295 حسم 2010/8/23.

وخصوصاً أنه تم إبراز قرار المحكمة الإدارية العليا السابق الذكر بإلغاء القرار المشكو منه وأكدت الخبرة الجارية أن العقارات الثلاثة في منطقة واحدة ولها صفة واحدة ولم ترد أو تعلق لا محكمة القضاء الإداري ولا المحكمة الإدارية العليا على ذلك .

والتأكيد على الإدارات بتنفيذ الأحكام القضائية المبرمة وإثارة الدفوع المتعلقة بسبق الادعاء .

كما يقدم المدعي وأثناء التوقيع على سند التوكيل للمحامي الوكيل بدعوى الإلغاء بتصريح عدم إقامته دعوى سابقة بنفس الموضوع تحت طائلة بطلان الحكم الذي سيصدر مع تحمله تعويضاً رادعاً للإدارة ويبرز مرفقاً مع سند التوكيل.

الفرع الثاني . الدفع بالتقادم

يعرف التقادم بأنه طريق لاكتساب الحقوق أو لانقضائها بمرور زمن معين، فهو إما أن يكون تقادماً مكسباً ، أو تقادماً مسقطاً .

ويقصد بالتقادم الإداري تقادم الحقوق والالتزامات المتعلقة بالمنازعات الإدارية سواء ما تنشأ منها بين الدولة وموظفيها ، أم ما تنشأ بين الدولة كسلطة عامة والفرد صاحب المصلحة الخاصة .

إن فكرة التقادم الذي يفقد الحق مظهر سيادته أمام القضاء، إنما بنيت على اعتبارات منبثقة عن مصلحة عامة ، تدعو إلى وجوب احترام الأوضاع المستقرة ، وإحاطة كثير منها بسياج من الاطمئنان والثقة[1].

ومن فكرة التقادم هذه في القانون الخاص ، انبثقت في القانون العام ، فكرة **(الميعاد)** في رفع دعوى الإلغاء والتقادم الأقصر، في دعوى التعويض لتلاؤمهما مع طبيعة الدعوى الإدارية ، باعتبار السلطة الإدارية لا بد أن تكون طرفاً فيها ، ويغلب في الواقع أن تكون الخصم المدعى عليها، وأهم ما يدعم هاتين الفكرتين بالنسبة للإدارة الأمران التاليان :

أولاً– النظام الإداري ، وما يدعو إليه من وجوب الدقة في تسيير المرافق العامة والبعد عن كل ما من شأنه الإخلال بالانتظام في تسييرها .

ثانياً– النفقات الإدارية ، وهي مقننة محددة باعتمادات ترصد عادة في ميزانية الدولة سنوياً، تبعاً لطبيعة الواردات الحكومية ، مما لا يتيسر معه بقاء هذه الاعتمادات، ينتقل رصيدها من سنة إلى سنة رهناً بصدور أحكام قضائية الأمر الذي يجعل وفاء الإدارة بما قد تلزم به نتيجة الرقابة على تصرفاتها وإلغاء بعض قراراتها عسيراً إذا لم يقيد بمدة من الزمن تتناسب مع الطبيعة السنوية للميزانية والاعتمادات التي ترصد فيها ، وهذا من أهم العوامل في دعم فكرتي (الميعاد) بالنسبة للطعن بالقرارات الإدارية ، و(التقادم الأقصر) بالنسبة للحقوق والديون التي تلزم الدولة الوفاء بها[2] .

---

(1) د. السنهوري عبد الرزاق – الوسيط في شرح القانون المدني الجديد ، الجزء الثالث ، 2000، الطبعة الثالثة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ص592 .

(1) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية، مرجع سابق، ص128–129 .

وإذا كان قانون مجلس الدولة السوري لم يحدد مدداً لرفع الدعاوي في المنازعات الإدارية التي يختص بنظرها بهيئة قضاء إداري إلا ما يتعلق منها بطلبات الإلغاء إذا نص على أن ميعاد رفعها ستون يوماً على التفصيل الوارد في المادة /22/ من قانون مجلس الدولة ومن ثم فإن غيرها من الطلبات يجوز رفعها متى كان الحق المطالب به لم يسقط بالتقادم طبقاً لقواعد القانون المدني ما دام لا يوجد نص خاص في قانون مجلس الدولة يخالف هذه القواعد وإن أحكام القانون المدني المادة /188/ وأحكام القانون المالي الأساسي رقم /92/ لسنة 1967 قد تكلفت ببيان أنواع التقادم الطويل أو القصير غير أن هذا التفرقة بين التقادم الطويل والقصير لا تهدر الأصل العام الذي يجعل من التقادم الطويل القاعدة الأساسية في سقوط حق المطالبة ، ونظراً لأن الهدف من إعمال أحكام التقادم هو استقرار الأوضاع الإدارية والمراكز القانونية لعمال الإدارة بما يحقق المصلحة العامة ، فإن التقادم لا يتعارض مع علاقات القانون العام وهو دفع من متعلقات النظام العام .

وعليه فقد اعتبرت المحكمة الإدارية العليا السورية أن التقادم متعلق بالنظام العام وأجازت للمحكمة إثارته من نفسها حيث قضت: " أن التقادم في القانون الإداري يعتبر من متعلقات النظام العام فيسوغ لذلك إثارة الدفع بشأنه أمام أية درجة من درجات التقاضي كما يسوغ للمحكمة إثارته تلقائياً من ذاتها ، ومن المقرر في قواعد القانون الإداري أن التقادم في المجال الإداري كما ينقطع بالمطالبة بالحق إدارياً ينقطع باعتراف الإدارة بهذا الحق أو بصدور وثيقة عنها تشعر بأن الطلب كان موضع دراسة ونظر"[(1)].

وفي حكم آخر نجد أنها قضت "وفقاً لنص المادة (188) من القانون المدني " بأن دعوى استرداد ما دفع بغير حق تسقط بانقضاء ثلاث سنوات من اليوم الذي يعلم فيه من دفع غير المستحق بحقه في الاسترداد وتسقط الدعوى كذلك في جميع الأحوال بانقضاء خمس عشرة سنة من اليوم الذي ينشأ فيه هذا الحق[(2)].

وإننا نخالف المحكمة الإدارية العليا فيما ذهبت إليه بتطبيق المادة (188) من القانون المدني، لأن المدعي لم يدفع المبلغ إلا بنتيجة مطالبة الإدارة والتنفيذ الجبري ، فقد لا يكون الدافع عن غلط بل دفع مكرهاً أو ناقص الأهلية .

---

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم 106/ع في الطعن 1972/256- مع 1972 ص95.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم 848 /ع -1999/2390/1 - مع 1999 ج9.

فالعلاقة غير متكافئة بين الإدارة التي تمثل المصلحة العامة والمزودة بأساليب السلطة العامة وامتيازاتها المقررة بموجب القانون الإداري وبين الفرد صاحب المصلحة والمجرد من أي سلطة أو امتيازات.

فالمادة 188 يمكن تطبيقها لدى القضاء العادي بشكل مطلق ذلك أن الأفراد متساوون في الحقوق والواجبات أمام القانون ووضعت هذه القاعدة أصلاً لتحكم هذه الروابط ولم توضع لتطبق في القانون العام.

وبالتالي نناشد المحكمة الإدارية العليا بالعدول عن هذا الاجتهاد لما فيه من هضم لحقوق وحريات المواطنين .

وقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية " أن المفاد من نص المادة (25) من القانون المالي الأساسي رقم /92/ لسنة 1967 أن الرواتب وما في حكمها من المبالغ التي تكون مستحقة قبل الدولة تصبح حقاً مكتسباً لها إذا لم تتم المطالبة بها قضائياً أو إدارياً خلال خمس سنوات من تاريخ نشوء الحق في اقتضائها ومناط تطبيق هذا الحكم رهين بأمرين :

الأول نشوء حق مالي في ذمة الدولة نتيجة قرار تنظيمي عام أو قرار فردي.

والثاني تخلف المطالبة بهذا الحق مدة خمس سنوات إذ الاعتبارات التي يقوم عليها هذا النص تهدف إلى استقرار الأوضاع الإدارية وعدم تعرض الميزان للمفاجآت والاضطراب" [1]

وقد ذهب البعض إلى الأخذ بنظام التقادم في دعوى الإلغاء حتى لا تتراكم الدعاوى أمام مجلس الدولة دون مبرر لاسيما أن هذا الاتجاه لا يقلل من تعلق الدعوى الإدارية بروابط إدارية[2].

كما ذهب اتجاه ثانٍ إلى استبعاد فكرة التقادم في دعوى الإلغاء وهذا الاتجاه نؤيده وذلك للآتي:

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 1971/68/46 – مع 1971 ص132)

(2) د. إسماعيل خميس السيد ، قضاء مجلس الدولة وإجراءات رفع الدعوى الإدارية، مرجع سابق، ص298 .

1- الدور الإيجابي للقاضي الإداري في تحريك الدعوى واستيفائه كافة المعلومات المتعلقة بها من الجهات الإدارية خصوصاً في مجال دعوى الإلغاء.

2- تعلق هذه الدعوى بروابط إدارية تنشأ بين الإدارة كسلطة عامة تقوم دوماً بوظائف إدارية لا تتوقف ولا تنقطع ولا تنقضي ، فروابط القانون الخاص وإن تمثلت في خصومة شخصية بين أفراد عاديين تتصارع حقوقهم الذاتية ، فإن روابط القانون العام إنما تتمثل على خلاف ذلك في نوع من الخصومة العينية أو الموضوعية مردها إلى قاعدة الشرعية ومبدإ سيادة القانون، ويدور فيها الصراع بين مصلحة شخصية من جانب صاحب الشأن ومصلحة تمثلها الهيئات العامة حين تباشر بصفتها إحدى السلطات العامة بعض مظاهر السيادة في الدولة ولحساب الصالح العام ومن ثم فإن روابط القانون العام لا تستمد أساسها من صراع بين مصالح متكافئة أو بين أشخاص متحدين في الصفة القانونية[1].

فإذا ما كانت الدعوى في منازعات القانون العام هي خصومة عينية تهدف إلى إنزال قاعدة الشرعية على تصرفات الهيئة العامة، وإذا ما كانت لذلك أمانة في يد القاضي فإنه لا يكون – على ما نعتقد – ثمة محل لتصور الحكم بسقوط الخصومة حيث لا يتصور عدم السير في الدعوى بفعل المدعي أو امتناعه، فالقاضي هو المهيمن على الدعوى وهو الذي يوجهها ويكلف الخصوم بما يراه لازماً لاستيفاء تحضيرها وتهيئتها للحكم فيها ، فإذا ما أخص للقاضي في أن يوقع نوعاً من الجزاء على من يتخلف من الخصوم أو يتراخى في تنفيذ طلباته لتحقق الضمان في انتظام سير الدعوى وعدم تصور قيام سبب للحكم بسقوطها[2].

وإذا كان نظام دعوى الإلغاء بصفتها الدعوى التي لها نصيب الأسد في التمتع بمزايا الدعوى العينية لا يتماشى مع نظام سقوط الخصومة ، فإنه من باب أولى استبعاد نظام التقادم نظراً لاتفاق العلة بين استبعاد نظام السقوط والتقادم[3].

وقد طبق القضاء الإداري السوري القاعدة العامة في التقادم عن دعوى التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة حيث قضي بسقوط دعوى التعويض عن القرارات

---

(1) د. الجرف طعيمة: شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري، مرجع سابق ، ص232،.

(2) د. الجرف طعيمة: "مقال – مدى التعارض بين طبيعة المنازعات الإدارية وقواعد المرافعات المدنية، مجلة مجلس الدولة لسنة 1957 ، ص 288 .

(1) د. علي صافي أحمد قاسم ، الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء ، مرجع سابق ، ص546 .

الإدارية المخالفة للقانون بمضي خمس عشرة سنة .

معتبراً عدم قبول الدعوى نتيجة لسقوطها بالتقادم يجعل من المتعذر التعرض لموضوعها أياً كانت الأسباب التي ترتكن إليها الدعوى بحسبان أن هذا السبب من شأنه أن يغني عن الدخول في بحث الموضوع أصلاً"[(1)].

إلا أنه وبالعودة إلى الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا السورية وبعد صدور المرسوم التشريعي رقم 54 لعام 2006 الصادر في2006/10/1 حيث قضت المادة 37 منه بإنهاء العمل بأحكام المرسوم التشريعي رقم /92/ لعام 1967وتعديلاته المتضمن القانون المالي الأساسي لم نجد أي حكم صادر عنها يشير إلى تطبيق أحكام المرسوم رقم 54 وكأن مجلس الدولة لم يعلم بصدوره ، وبالعودة إلى المادة 24 منه والتي نصت على:

أ- تسقط وتتلاشى نهائياً لمصلحة الخزينة العامة جميع الديون التي لا يطلب تسديدها قبل انتهاء السنة المالية الرابعة التي تلي السنة المالية العائدة لها تلك الديون.

ب- لا يجوز بعد انقضاء مدة السقوط المذكورة في الفقرة السابقة من هذه المادة تنفيذ حكم قضائي بشأن هذه الديون إلا إذا كان الحكم قد تعرض في أسبابه الجوهرية أو في منطوقه لموضوع السقوط وأعلن عن عدم توفره .

ج- لا تسري أحكام الفقرة /أ/ من هذه المادة على الديون التي لم تصرف خلال المدة السابقة بسبب من الإدارة أو دعاوى مرفوعة أمام المحاكم .

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها بإلغاء التكليف الضريبي عن أعوام من 1987 إلى 1991 وإلزام الإدارة بإعادة التكليف الضريبي طبقاً للبيانات المقدمة من المدعي ، لن نستطيع طبعاً في هذا المجال الإحاطة باختصاص مجلس الدولة في موضوع الضرائب والرسوم على نحو تفصيلي فالتفصيل له مواضع ومؤلفات لا يمكن لهذا الفرع أن يغطي كافة جوانبه .

أضف إلى ذلك ما نصت عليه المادة 8 من قانون مجلس الدولة السوري بأن يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره بالفصل في المسائل التالية ، ويكون له فيها ولاية القضاء كاملة :

---

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم 544-1 /ع/4000/483 – مع 2000 ج6.

سابعاً- الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الإدارية في منازعات الضرائب والرسوم.

وإنما نحاول من خلال عرض موجز أن نبرز أهم النقاط المتعلقة بهذا الحكم، حيث لم تبرز الإدارة المدعى عليها ولم تثر أحكام المادة 24 من المرسوم 54 لعام 2006 وخصوصاً صدور الحكم بإلغاء التكليف الضريبي الذي قدرته لجنة إعادة النظر بمبلغ الأرباح الصافية (687580350) ستمائة وسبع وثمانين مليون وخمسمائة وثمانين ألف وثلاثمائة وخمسين ليرة سورية ، حيث لم تثر المحكمة أحكام التقادم وبخاصة أن التقادم من النظام العام .

كما أن الدعوى مردودة شكلاً لعدم الاختصاص لأن مجلس الدولة عقد له الاختصاص بالنسبة للضرائب والرسوم بصدور القانون رقم 1 لعام 1993 الذي قضى في مادته الأولى بإنهاء العمل بالمادة 2 من قانون مجلس الدولة رقم 55 لعام 1959 ، وبخاصة أن التكاليف التي تم إلغاؤها كلها سابقة لعام 1993 (39)[1] .

مما يعني أن الحكم السابق معدوم لصدوره من محكمة لا ولاية لها إذ إن الاختصاص كان معقوداً بحسب نصوص التشريع إلى القضاء العادي وليس الإداري .

لذلك فإننا نرى ضرورة التأكيد على إدارة قضايا الدولة الممثل القانوني للإدارة وعلى الإدارة المدعى عليها بإثارة أحكام المادة 24 من المرسوم 54 لعام 2006 .

وكذلك على المحكمة ومفوض الدولة إثارته لأنها تعتبر من الدفوع المتعلقة بالنظام العام ، ولو كنا نرى ضرورة تعديل الفقرة الأولى من المادة 24 من المرسوم 54 لعام 2006 أو النص تشريعياً فيما يتعلق بالضرائب والرسوم وجعلها بـ:

تسقط وتتلاشى نهائيا لمصلحة الخزينة العامة جميع الديون أو الضرائب التي لا يطلب تسديدها قبل انتهاء السنة المالية الرابعة التي تلي صدور قرار لجنة إعادة النظر أو اكتساب التكليف الضريبي الدرجة القطعية للسنة المالية العائدة لها تلك الديون أو الضرائب، وذلك لأن التكاليف الضريبية وكما هو معلوم تتم المطالبة بها بعد صدور قرار لجنة الفرض وإحالتها إلى الجباية وتصبح مستحقة الأداء خلال مدة (30) يوم من تاريخ تبلغ قرار التحقق

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار 792 / ط في الطعن 570 حسم 2010/3/17.

حتى لوتم الاعتراض عليها فالاعتراض لا يوقف التحصيل وفق ما نصت عليه أحكام الفقرة (أ) من المادة (34) من المرسوم 24 لعام 2003 .

كما أن لجنة إعادة النظر غير مقيدة بميعاد لصدور قراراتها فقد تصدر قراراتها بقبول الاعتراض بعد عدة سنوات أو أكثر وتكون الدوائر المالية قد حجزت وباعت أموال المدين بالمزاد العلني وهناك حالات كثيرة تشهد بذلك .

الفرع الثالث – الدفع بالتزوير

الدفع بالتزوير هو من قبيل الدفوع الموضوعية المتعلقة بإجراءات الإثبات ، حيث ينصب على إهدار حجية الورقة التي يستند إليها الخصوم .

أي إنكار دليل الخصم المستمد من هذه الورقة ومن ثم فهو يدخل في إجراءات تحقيق الدعوى كالخبرة أو التحقيق ويترتب على ذلك أنه يجوز التمسك بهذا الدفع في أية حالة كانت عليها الدعوى بشرط ألا يكون كيدياً ، وأن يتم التمسك به قبل إقفال باب المرافعة. (1)

فالإدعاء بالتزوير هو مجموع الإجراءات التي نص عليها القانون لإثبات عدم صحة الأوراق وهو بهذه المثابة لا يعدو أن يكون وسيلة دفاع ينصب على مستندات الدعوى يقصد به مقدمه اجتناء منفعة ومصلحة في رد دعوى الخصم ودفعها (2).

ولما كان قانون مجلس الدولة قد جاء خلواً من نص ينظم هذه المسألة وإعمالاً لحكم المادة 3 من قانون مجلس الدولة والتي تنص على أن تطبق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون وتطبق أحكام قانون أصول المحاكمات فيما لم يرد نص وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي ، فليس هناك ما يمنع من تطبيق القواعد التي أرساها القضاء العادي في هذا المجال والتي يمكن أن تطبق من قبل القضاء الإداري ، فإذا كانت قواعد قانون البينات قد وضعت أصلاً لتحكم روابط القانون الخاص ولا تسري وجوباً على روابط القانون العام ، إلا أن القضاء الإداري له أن يطبق من تلك القواعد ما يتلاءم مع هذه الضوابط وله أن يطورها بما يحقق هذا التلاؤم .

فعندما يدعي أحد الطرفين في الدعوى بأن بعض الوثائق المبرزة في الدعوى مزورة ، فهذا الادعاء بالتزوير يخضع للشرائط الأصولية التالية :

يقدم الادعاء بالتزوير باستدعاء إلى المحكمة ، فيتخذ المفوض قراراً يسأل فيه الطرف الذي أبرز الوثيقة المدعى تزويرها ، فيما إذا كان يصر على استعمالها .

---

(1) خليفة عبد العزيز عبد المنعم– المرافعات الإدارية، مرجع سابق ، 168، 228، 229، 250.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 35 السنة 45 ق جلسة 1978/1/11 س 29 ص63 .

فإذا لم يجب الطرف المذكور على هذا القرار ، أو أعلن أنه لا يصر على استعمالها ، وكان الحكم في الأساس متوقفاً على صحة الوثيقة المذكورة أو عدم صحتها ، فالمحكمة لا تستطيع الحكم بدعوى التزوير ، وينبغي عليها أن تحيلها إلى المحكمة الجزائية ، معينة المهلة التي ينبغي أن تفصل فيها الدعاوي الجزائية .

وفي هذه الحال يجب على المحكمة التي تنظر في الدعوى الإدارية أن تتوقف عن السير فيها ريثما تفصل المحكمة الجزائية في دعوى التزوير .

وعلى العكس ، إذا كانت الوثيقة المدعى تزويرها ليست حاسمة ، أو لم يكن ليس لها تأثير على الحكم في الدعوى ، رغم كونها مزورة ، فتستمر المحكمة في رؤية الدعوى الإدارية والحكم فيها .

وكذلك الحكم إذا رجع مبرز الوثيقة عن استعمالها ، أو أن خصمه قبل الاستمرار في المحاكمة كما لو كانت الوثيقة صحيحة .

كما أنه لا محل للاهتمام بادعاء التزوير فيما إذا رأت المحكمة أن الدعوى الإدارية جديرة بالرد شكلاً أو لعدم الاختصاص[1] .

إن الطعن بالتزوير أمام القضاء الإداري السوري ليس من الكثرة إن لم نقل بانعدام الحالات المثارة بذلك ، بحيث نستطيع معه استخلاص نظرة عامة للطعن بالتزوير أو أن نجد مبادئ عديدة مترابطة تشكل أساس لنظرية في هذا المجال فهي وإن كانت قليلة إلا أنها من الأهمية ، و يجب أن نشير إلى بعض القواعد التي أرساها القضاء العادي في هذا المجال التي يمكن أن تطبق لدى القضاء الإداري مع ذكر للمبادئ القليلة التي صاغها القضاء الإداري وهي :

1- لا يجوز الطعن بالتزوير أمام محاكم مجلس الدولة بعد إقفالها باب المرافعة وذلك احتراماً لمبدأ المواجهة في الخصومة .

ونرى أن الإدعاء بالتزوير يمكن إثارته في أية حالة تكون عليها الدعوى إذا رأت المحكمة ومن ظروف الدعوى أن الطلب جدي لا يقصد به مجرد المماطلة وتبين لها ما يسوغ فتح باب المرافعة من جديد وتقدير جدية الطلب وعدم جديته بناء على ما يظهر للمحكمة من ظروف الدعوى وملابستها.

---

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية ، الجزء الثالث ، مرجع سابق، ص329–330 .

2- إجراءات الإدعاء بالتزوير أمام مجلس الدولة مقتبسة من القضاء العادي مشتقة من قانون أصول المحاكمات والبينات وهي إجراءات يتعين الالتزام بها بخاصة أنها لا تتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية ، وبما أن التزوير واقعة مادية فيجوز إثباتها بكافة طرق الإثبات بما فيها البينة والقرائن .

3- للقاضي الإداري إجراء الخبرة على صحة الورقة المتمسك بها أمامه حتى ولو لم يتم الطعن بتزويرها وهذا أمر يتفق مع حرية القاضي الإداري في تكوين عقيدته ورأيه.

كما له أن يخالف رأي الخبير إذا لم يقتنع به وبنى اقتناعه على أسباب سائغة فهو لا يعدو أن يكون عنصراً من عناصر الإثبات التي تقدم للمحكمة لتكوين رأيها في الدعوى فلها أن تطرحه كأي دليل آخر ولا يكون واجباً عليها قانوناً أن تفنده لأسباب صريحة.

4- الادعاء بالتزوير هو وسيلة دفاع في ذات موضوع الدعوى وإذا كانت منتجاً في أصل النزاع فإنه لا يمكن الحكم في الدعوى قبل الفصل في أمر التزوير.

من المقرر ، أنه يشترط لقبول الإدعاء بالتزوير أن يكون منتجاً في النزاع فإن كان غير ذي أثر في موضوع الدعوى تعين على المحكمة أن تقضي بعدم قبوله دون أن تبحث شواهده أو تحققها إذ من العبث تكليف الخصوم بإثبات ما لو ثبت بالفعل ما كان منتجاً في موضوع الدعوى[1].

كما أن القانون لم يرسم طريقاً لبيان ما يكون من الأدلة متعلقاً بدعوى التزوير وجائز القبول وما لا يكون كذلك ، وإنما ترك تقدير هذا الأمر لقاضي الموضوع يفصل فيه بحسب ما يراه غير خاضع في تقديره لرقابة محكمة النقض ما دام تقديره مبيناً على أسانيد مقبولة عقلاً [2]

وبرأينا يجب أن يكون هذا مشروطاً بأن يكون قضاؤه مبنياً على أسباب تكفي لحمله.

أخيراً وفي ختام دراستنا للدفوع التي تثار أمام القضاء الإداري بشكل عام ولدعوى الإلغاء بشكل خاص فإننا نجد أن المدعى عليه يملك العديد من الدفوع التي يمكن إبداؤها من أجل التخلص من الحكم عليه بما يدعيه المدعي في دعواه وتشكل هذه الدفوع طريقة

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية القرار 53 في الطعن رقم 102 حسم 1992/2/2 م .

(2) شتا محمد محمد – الموجز العملي في الدفوع الإدارية ، دار المطبوعات الجامعية ، إسكندرية، 1996، ص 346 .

هامة في يد المدعى عليه للتخلص من الدعوى وبالتالي من الرقابة القضائية ، فإذا تبين للقاضي صحة دفع المدعى عليه فليس له إلا الحكم بعدم قبول الدعوى أو بردها .

فمثلاً إذا ما دفعت الإدارة بأن عملها هو من أعمال السيادة وتثبت القاضي من صحة الادعاء فليس له إلا الحكم بعدم الاختصاص ورد الدعوى وهكذا أيضاً في كل مرة يتقدم فيها المدعى عليه بدفع عدم قبول الدعوى ويتبين صحة هذا الدفع إذا سار القاضي بالنظر في موضوع الدعوى قبل التأكد من اختصاصه من أن الدعوى مقبولة يكون قد ارتكب خطأً قانونياً إذ ليس له النظر في الموضوع قبل التأكد من اختصاصه ومن صحة الشروط الشكلية لرفع الدعوى.

وذلك لأن هذا المسلك يحمل فيه آثار سيئة بالنسبة للقاضي وللمتقاضين فضلاً عن تكليفهم بنفقات لا فائدة منها وضياع وهدر لوقت القاضي، سيما وأن القضاء الإداري يعاني من البطء الشديد في الفصل بالدعاوي.

كما أن هناك بعض الفروقات ما بين الدفوع الشكلية والموضوعية ، فإذا ما أخذت المحكمة بالدفع الموضوعي فإنها تقرر رد الدعوى وإذا ما اكتسب القرار درجة البتات بالدفع فإنه لا يمكن إقامة دعوى ثانية بنفس الموضوع .

أما بالنسبة للدفوع الشكلية فإذا ما قررت المحكمة رد الدعوى لعدم استيفاء الجوانب الشكلية فإنه يمكن إقامة الدعوى مجدداً بعد استكمال الجوانب الشكلية ، إذا أمكن استكمالها .

كما أن الدفوع الموضوعية يجوز إبداؤها في أي دور من أدوار المرافعة ، بينما الدفوع الشكلية يجب الدفع بها قبل الدخول بأساس الدعوى وإلا سقط حق التمسك بها . [(1)]

كما أنه لم يحظ موضوع الدفوع الإدارية في القضاء الإداري السوري بالاهتمام ما خلا وجود تطبيقات قضائية بالإضافة إلى عدم وجود تشريع متكامل لأحكام الدفوع في القضاء الإداري سواء من الناحية الإجرائية أم الموضوعية ".

---

(1) د. الدليمي صعب ناجي عبود – الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 13

كما أنه ليس في قانون مجلس الدولة وأصول التقاضي المتبعة أمامه في ظل المادة (133) منه ما يسمح بتجزئة تقديم الدفوع وتعليقها على قرارات إعدادية تصدر عن المحكمة بالبت بالدفوع الشكلية تمهيداً للانتقال إلى بحث الدفوع الموضوعية " [1] .

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم 34-2/ ع 127في الطعن 1994- مجموعة المبادئ 1994 ص 250.

المبحث الثالث – الإثبات في دعوى الإلغاء

يكمن مفهوم الإثبات بصفة عامة في كونه وسيلة " لإقامة الدليل أمام القضاء بالطرق التي حددها القانون على وجود واقعة قانونية ترتب آثاراً [(1)] .

والإثبات حسبما عرفه الفقه الفرنسي هو إقامة الدليل أمام القضاء على حقيقة واقعة معينة يؤكدها أحد الأطراف في خصومة وينكرها الطرف الأخر [(2)] .

وقد اختلف فقه القانون العام في تحديده لمفهوم الإثبات وإن اتفقت في مضمونها على أركانه الأساسية والتي يمكننا تعريفه على أساسها بأنه " إقامة الدليل على واقعة قانونية ترتب آثاراً بواسطة الطرق التي حددها القانون أو استقر عليها القضاء.

ان المشرع السوري لم يصدر تقنياً متكاملاً لأحكام الإثبات أمام القضاء الإداري سواء من الناحية الإجرائية أم الموضوعية فالمشرع أحال الإجراءات أمام القضاء الإداري بما فيها إجراءات الإثبات وفقاً للمادة الثالثة من مواد إصدار قانون مجلس الدولة رقم 55 لعام 1959 إلى أحكام قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية فيما لم يرد بشأنه نص خاص في ذلك القانون ، وبما لا يتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية أو روابط القانون العام ، إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاص بالقسم القضائي وإن كان ذلك لا يبرر التأخر في إصداره وضرورة إصدار قانون الإجراءات الإدارية رغم وعد المشرع منذ أكثر من نصف قرن .

وفي القانون الإداري لم تحدد النصوص بصورة كاملة طرق الإثبات المقبولة، ولم تنظم عبء الإثبات سواء في فرنسا أم في مصر أم في سوريا فيما عدا بعض النصوص التي أشارت إلى وسائل معينة للإثبات .

وبذلك يتحرر القاضي أثناء النظر بالمنازعة الإدارية من كل قيد فالمذهب الذي يتفق وظروف القانون الإداري هو مذهب الإثبات الحر وذلك في سبيل تحقيق التوازن العادل بين الطرفين.

---

(1) د. السنهوري عبد الرزاق – الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، جـ2، 2000، الطبعة الثالثة ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، ص13.

(2) د. خليفة عبدالمنعم عبد العزيز– الاثبات في الدعاوي الإدارية ، الطبعة الاولى، المركز القومي للإصدارات القانونية، 2010 . ص 13.

وتتعلق الدعوى أمام القضاء الإداري في أغلب الأحيان بالمصلحة العامة ، الأمر الذي يستلزم من القاضي الإداري عدم ترك الدعوى للخصوم، وإنما عليه التدخل بشكل إيجابي لحماية المصلحة العامة ، وبالتالي فإن وسائل الإثبات أمام القضاء الإداري تختلف عن وسائل الإثبات الأخرى المعروفة في المنازعات المدنية والتجارية.

حيث يوجه القاضي الإداري الخصومة ويعمل على تضمين الدعوى كافة الأوراق والمذكرات المتعلقة بها ويعتبرها الأساس في الإثبات ، وحيث إن المذكرات والقرارات والأوراق هي لدى الإدارة العامة حيث يتعذر على الأفراد الحصول عليها، فإن مثل هذه المهمة تكون عادةً على عاتق القاضي الإداري .

وتكمن أهمية الإثبات بأن الحق يتجرد من قيمته من الناحية العملية إذا لم يستطع صاحبه إثباته ، حيث لن يستطيع في هذه الحالة الانتفاع بثماره ، ومن هنا كانت نظرية الإثبات من أهم النظريات التي تلقى تطبيقاً يومياً من المحاكم ، سواء تعلق الأمر بتلك النظرية في مجال القانون المدني أم الإداري ، وإن اختلفت في القانون الأخير عن غيره من القوانين اختلافاً مرجعه الطبيعة الخاصة للدعوى الإدارية التي يتصارع فيها أطراف يختل التوازن بينهم من إدارة تتمتع بامتيازات وتحوز مستندات قد تكون قاطعة في حسم الدعوى لمصلحة الطرف الآخر "الفرد" الذي قد يقف غالباً مجرداً من الدليل في ظل افتقاده لتلك المستندات وعدم وجود قانون للإثبات الإداري على غرار قانون الإثبات في المواد المدنية والتجارية [(1)].

لذلك سنقسم الدراسة في هذا المبحث إلى أربعة مطالب على النحو التالي:

- المطلب الأول : عبء الإثبات.
- المطلب الثاني : العوامل المؤثرة في الإثبات.
- المطلب الثالث : دور القاضي في الإثبات.
- المطلب الرابع : وسائل القاضي في الإثبات.

---

(1) خليفة عبد العزيز عبد المنعم – اجراءات التقاضي و الاثبات في الدعاوي الادارية ، منشأة المعارف ، 2008، ص254.

المطلب الأول – عبء الإثبات

الأصل العام أن عبء الإثبات يقع على عاتق المدعي ، ويرجع أساس هذه القاعدة في وقوع عبء الإثبات على عاتق المدعي إلى الاعتراف بصحة الأمر الواقع واحترام الوضع الظاهر وبراءة الذمة [1] .

إلا أن الأخذ بهذا الأصل على إطلاقه في مجال المنازعات الإدارية لا يستقيم مع واقع الحال بالنظر إلى احتفاظ الإدارة في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في المنازعات هذا من جهة .

ومن جهة أخرى فإن عبء الإثبات في هذه الحالة سوف يكون عبئاً ثقيلاً على كاهل المدعي الطرف الضعيف في المنازعات الإدارية في مواجهة الجهة الإدارية الطرف الأقوى وما تمتلكه من كافة الأوراق والمستندات التي تتعلق بالدعوى والتي من العسير على المدعي أن يصل إليها.

لذا فإن من المبادئ المستقرة في المجال الإداري أن الإدارة تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إثباته إيجابياً ونفياً متى طلب منها ذلك سواء من هيئة مفوضي الدولة أم من المحاكم " [2] .

فإذا تأخرت الإدارة أو تقاعست عن تقديم الأوراق والوثائق المتعلقة بالمنازعة فإن ذلك يقيم قرينة لمصلحة المدعي ينتقل بموجبها عبء الإثبات على عاتق الإدارة المدعى عليها .

وعليه فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية " إذا لم تنكر الإدارة في دفوعها ومناقشاتها أمام المحكمة صحة قيام وقائع الدعوى فالمحكمة تكون على حق إذا اعتبرت الوقائع المدعى بها كأنها صحيحة[3] .

---

(1) د. عكاشة حمدي ياسين – موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، الكتاب السادس، الإثبات في الدعوى الإدارية، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2010 ، ص 5.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية س19 ص149. في 3. ديسمبر سنة 1973.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 27 لسنة 1964 – مع 1964/1960 م145 ص173 .

كما قضت " ان بقاء الدعوى في محكمة القضاء الإداري والمحكمة العليا مدة جاوزت السنة دون أن تتقدم الإدارة الطاعنة بدفوعها يجعل ما أثارته من دفع ان الإدارة لم تتمكن من تقديم دفوعها في غير محلها القانوني"[(1)]

لهذا فقد وضع القضاء الإداري في كثير من الأحيان قواعد تخفف من عبء الإثبات الملقى على عاتق الأفراد وكذلك فإنه أقام قرائن لمصلحتهم تساعدهم كثيراً في القيام بإثبات ما يدعون به .

كما يخفف من غلواء عبء الإثبات على المدعي أن القاضي الإداري هو المنوط به الفصل في الدعوى الإدارية ، وله في سبيل ذلك الحق في طلب ما يشاء من أوراق ومستندات وأن يلجأ إلى الأدلة والقرائن وأن يجبر الإدارة في تقديمها وينتدب من الخبراء الفنيين ما يعينه وصولاً إلى الحكم الصحيح في الدعوى ومن القرائن التي وضعها القضاء الإداري تلك القرينة التي قررها لصالح الموظف في حالة الفصل بغير الطريق التأديبي .

حيث استقر الاجتهاد على اعتبار أن ملف الموظف هو الوعاء الصادق لتصوير حالته فإذا ظهر أن ملفه نظيف وعمله مُرْضٍ لا تشوبه شائبة كان هذا قرينة لمصلحة الموظف مقتضاها أنه قد فصل ظلماً .

في هذه الحالة ينتقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة لتفصح هي عن الأسباب التي دعتها إلى فصله فإذا امتنعت عن هذا اعترافاً منها بضعف موقفها وهو ما يؤدي إلى اعتبار أن قرار الفصل قائماً على غير سبب يبرره مما يجعله مشوباً بالبطلان مستحقاً للإلغاء .

وعليه فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها " ان خلو ملف ذاتية العامل المدعي من أية وثيقة تثبت غيابه عن العمل وعدم تقديم الإدارة ما يثبت تغيب العامل المدة التي يمكنها من إصدار قرار باعتباره بحكم المستقيل يجعل صدور هذا القرار في غير محله القانوني خاصة مع قرينة تقاضي رواتبه خلال الفترة التي اعتبر فيها متغيباً. "[(2)]

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم فط 1982/272/207 – سمع 1982 ج3 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 1995/695/746 – مع 1995 م119 ص 561 .

أما فيما يتعلق بالإثبات في دعوى الإلغاء فيقع عبء الإثبات على:

1- المدعي الذي يستند إلى قرار إداري ويتمسك به قبل الطرف الآخر، عليه إثبات الوجود المادي للقرار عند المنازعة في وجوده جدياً .

فإذا لم تقدم الإدارة التي تتمسك بالقرار أصله أو مضمونه، أو لم ترشد عنه، لا يعتد به قبل الفرد الذي ينازع في وجوده ، والإدارة التي تستند إلى القرار الإداري تعتبر مدعية بالنسبة لواقعة وجوده ويقع بالتالي عليها عبء إثباتها بصرف النظر عن مركزها في الدعوى وما إذا كانت مدعية أصلاً أو مدعى عليها.

2- كما يقع عبء إثبات عكس ما ورد بالقرار الإداري على من يدعي ذلك ، فمن يدعي صدور القرار في تاريخ لاحق على التاريخ المبين به وبعد فوات الميعاد المقرر لذلك، يقع عليه عبء الإثبات .

بحيث ترفض دعواه إذا لم يثبت صحة الادعاء ويقع على المدعي عبء الإثبات سواء استهدف عكس ما ورد بصلب القرار ومضمونه ، أم تاريخ صدوره أم ما ورد بديباجته.

3 – يقع على عاتق الإدارة المدعى عليها تقديم المستندات والأوراق الكافية التي تثبت تحقق استيفاء الشكليات الإدارية ، بحيث إذا تقاعست الإدارة عن ذلك ولم تقدم المستندات الكافية لإثبات توافرها بالكامل ، فإنها تخسر الدعوى ، وبهذا تتحمل مخاطر عدم كفاية الإثبات.

4- كما يقع عبء إثبات صحة الوقائع التي تكون ركن السبب في القرار التأديبي عند منازعة المدعي في ذلك جدياً على عاتق الإدارة المدعى عليها .

فإذا لم تقدم الإدارة الأوراق التي يعتمد عليها في ذلك بالكامل والظروف والعناصر التي تثبت صحة هذه الوقائع مادياً كان القرار التأديبي معيباً حيث لم تثبت من الأوراق صحة الوقائع التي يستند إليها.

5- ويقع على المدعي عبء إثبات مخالفة قرار التعيين أو الترقية المطعون فيه للأحكام القانونية مثل عدم استيفاء المطعون في تعيينه أو ترقيته لشروط التدريب.

6- كما يقع عبء إثبات الانحراف بالسلطة على عاتق المدعي الذي يثيره ولو كان بشأن قرارات إدارية غير مسببة ، فإذا لم يثبت المدعي الانحراف بالسلطة التي يدعيها رفض هذا الادعاء [1].

---

(1) د. عكاشة حمدي ياسين – موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، الكتاب السادس، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سابق ، ص140 وما بعدها

المطلب الثاني – العوامل المؤثرة في الإثبات

إن نظرية الإثبات في كل فرع من فروع القانون تتحدد بما يلائم طبيعة وظروف ذلك الفرع، ولقد برزت نظرية الإثبات في القانون الإداري على أساس ظروف نشأة هذا القانون وتطوره ومجال أعمال أحكامه ، ويجمل بعض الفقه[1] أهم العوامل المؤثرة في الإثبات الإداري إلى أربعة عوامل رئيسة هي :

1- حاجة الجهات الإدارية لمعونة الجهاز القضائي الإداري لها ، حيث إن الجهة الإدارية محرومة في الغالب من دوافع الرد والمتابعة الشخصية ومعرضة لتراخي من يتصرفون باسمها مع تعلق الدعاوى التي تتداولها بالمصلحة العامة .

2- حيازة الجهات الإدارية للأوراق والمستندات التي تشرح حقيقة تطورات المنازعات المعروضة وما دار بشأنها، بينما الطرف الآخر وهو الفرد محروم تماماً من حرية الاستعداد المسبق للمنازعات الإدارية إذ إنه يتعامل مع سلطة عامة ذات امتيازات ولا تتساوى معه في العلاقة القائمة بينهما.

3- ان الإثبات الإداري كثيراً ما يكون مقيداً بنماذج لائحية بحتة كالاستمارات وطرق مرسومة محددة بحيث قد لا يعتد بالدليل الحر الذي تتبع فيه هذه الوسائل الخاصة أو على الأقل تضعف قوة الدليل المستمد منها.

4- نتيجة لامتيازات الإدارة القضائية والتي تسمح للإدارة باتخاذ قرارات إدارية تنفيذية في مواجهة الفرد تستغني بها عن الالتجاء إلى القضاء لإلزامهم بطلباتها ، انقلب الوضع في الدعاوى فصار المدعى عليه أي الفرد مدعياً لكون الإدارة تأخذ بما يخالف الأصل المعهود والظاهر فيضطر لأن يبدأ الدعوى أمام القاضي وكذلك بسبب تمتع الإدارة بقرينة بناء أعمالها على الصحة .

لذلك خرجت نظرية الإثبات الإداري في بعض أمورها عن القواعد العامة، وتكمن امتيازات الإدارة المؤثرة في إثبات الدعوى الإدارية في حيازة الإدارة للمستندات والأوراق

---

(1) د الرفاعي مصطفي كمال وصفي – أصول إجراءات القضاء الإداري /دراسة نظرية تطبيقية في مصر وسوريا/ ، الكتاب الاول ، المطبعة العالمية ، 1961 ، ص43..

الإدارية إضافةً لتمتع قراراتها بقرينة الصحة هذا إلى جانب ما تتمتع به الإدارة من امتياز التنفيذ المباشر والمبادرة [1] .

لذلك سنتناول الدراسة في هذا المطلب العوامل المؤثرة في الإثبات الإداري على النحو التالي :

- الفرع الأول : حيازة الأوراق والمستندات.
- الفرع الثاني : قرينة الصحة.
- الفرع الثالث : امتياز المبادرة والتنفيذ .

---

(1) خليفة عبد العزيز عبد المنعم – اجراءات التقاضي و الاثبات في الدعاوي الادارية، منشأة المعارف ، 2008، ص78 .

الفرع الأول– حيازة الأوراق والمستندات

إن الإدارة هي الأمينة على المصلحة العامة والقائمة على سير العمل الإداري تملك وتحوز السجلات والملفات والأوراق وجميع المحررات، وهذه الأوراق والمستندات الإدارية هي الطريق الأساسي لإثبات الوقائع الإدارية وتصرفات العاملين بالإدارة العاملة ومن ثم فهي الوسيلة الرئيسية في الإثبات أمام القضاء الإداري ، وهذا أمر طبيعي يتفق وسمة الصبغة الكتابية التي تميز الإجراءات الإدارية القضائية [(1)].

وإن الإدارة إذ تحتفظ في غالب الأمر بالوثائق والملفات ذات الأثر الحاسم في الدعوى الإدارية .

لذا فإنها تلتزم بتقديم سائر الأوراق والمستندات المتعلقة بموضوع النزاع والمنتجة في إثباته إيجاباً أو نفياً متى طُلب منها ذلك سواء من هيئة مفوضي الدولة أم من المحاكم ، وإن عدم استجابة الإدارة للطلب قد يقوم قرينة في صالح المدعي [(2)].

---

(1) د. عكاشة حمدي ياسين – موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، الكتاب السادس، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سابق ، ص15.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في جلسة 1970/6/16 س24 ص349 مشار إليه في المرجع السابق.

الفرع الثاني – قرينة الصحة

قرينة الصحة أو قرينة السلامة هي قرينة زودت بها القرارات الإدارية حيث تعتبر ما تضمنته من أحكام صحيحة ولها قيمتها القانونية في الإثبات إلى أن يثبت العكس.

وقرينة السلامة من السمات المميزة للأوراق الإدارية بصفة عامة ، والقرارات الإدارية بصفة خاصة ، ومؤداها أن يظل القرار الإداري قائماً نافذ المفعول باعتباره صحيحاً من تاريخ سريانه حتى تاريخ انتهاء العمل به بإلغائه أو بتعديله أو بسحبه [1].

ويتجه الرأي الغالب في الفقه إلى أن قرينة سلامة القرارات الإدارية تعتبر في مقدمة الامتيازات التي تتمتع بها الإدارة ، فعلى حين أن الفرد يتعين عليه إثبات الحق الذي يدعيه ، فإن دعوى الإلغاء توجه إلى قرار إداري صريح أو ضمني يتمتع بقرينة السلامة .

وبالتالي يقف الفرد موقف المدعي وتقف الإدارة موقف المدعى عليه وهو أفضل وأيسر إذ يتعين على الفرد المدعي إثبات عكس القرينة المذكورة وتقديم ما يدل على عدم صحة القرار المطعون فيه [2].

إن قرينة سلامة القرارات الإدارية تلعب دورها في مجال الإثبات ذلك أنها تؤدي إلى وقوف المدعي الفرد في الموقف الصعب في حين تقف الإدارة في موقف المدعى عليه في الدعوى وهو مركز أيسر وأفضل من ناحية عبء الإثبات في الدعوى .

وبالتالي تنتج آثاراً فيما يتعلق بنظرية الإثبات أمام القضاء الإداري ولكنها مع ذلك قرينة بسيطة ومرنة تنهار بإثبات عكسها ، ولا يشترط أن يكون ذلك بدليل قطعي على عدم صحة القرار الإداري ، حيث لن يستطيع المدعي ذلك في غالب الأحيان .

ومن ثم فإنه من باب التخفيف عليه فإنه يكتفي بزحزحة قرينة صحة القرار الإداري بإثارة الشكوك لدى القاضي في مشروعية القرار، وهنا ينتقل عبء إثبات تلك المشروعية إلى جانب الإدارة فإذا أخفقت في ذلك زالت قرينة الصحة عن قرارها نهائياً ، أما إذا نجحت في إثبات مشروعية قرارها ظلت قرينة الصحة ملازمة لها [3]

(1) د. موسى أحمد كمال الدين ، نظرية الإثبات، مرجع سابق ، ص72 وما بعدها.

(2) د. موسى أحمد كمال الدين ، نظرية الإثبات، مرجع سابق ، ص28

(1) خليفة عبد العزيز عبد المنعم – اجراءات التقاضي و الاثبات في الدعاوي الادارية ، مرجع سابق ، ص92

وتأكيداً لقرينة الصحة التي تتمتع بها القرارات الإدارية فقد ذهبت المحكمة الإدارية العليا المصرية إلى أن الأصل في القرار الإداري أنه يتمتع بقرينة الصحة ويقع على عاتق من يدعي خلاف ذلك الأصل أن يقيم الدليل على صحة ادعائه [1] .

وتلحق قرينة الصحة بكافة القرارات الإدارية ، يستوي في ذلك أن تكون تلك القرارات إيجابية أم سلبية صريحة أم ضمنية.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، طعن رقم 5845 لسنة 45 ق، جلسة 2002/1/19.

الفرع الثالث – امتياز المبادرة والتنفيذ

يأتي امتياز المبادرة التي تتمتع بها الإدارة وتؤثر في الإثبات على خلاف الأصل في القانون الخاص ، حيث تملك الجهة الإدارية طبقاً لقواعد القانون العام تحقيقاً للمصلحة العامة التي تقوم عليها إصدار قرارات إدارية تنفيذية وذلك تعبيراً عن إرادتها المنفردة واستقلالها عن القضاء ولو لم توجد مبادرة سابقة من جانب الأفراد الذين تمسهم هذه القرارات أو رغماً عن إرادتهم [1].

وتتمتع الإدارة بسلطة إصدار القرارات الإدارية التنفيذية التي تفرض بها إرادتها على الأفراد وهذا ما يعرف "بامتياز المبادرة" ويقصد به (سلطة الإدارة في إصدار قرارات تنفيذية) أو حق الإدارة في اتخاذ موقف معين تحدد به مركزها القانوني وحقوقها دون توقف على إرادة الأفراد بمقتضى قرارات ملزمة لها قوة تنفيذية بغير حاجة إلى الالتجاء إلى القضاء .

وأساس هذا الامتياز أن الوظيفة الإدارية المنوطة بالإدارة تستهدف أساساً إشباع الحاجات العامة للأفراد وكفالة أمن المجتمع وسلامته، ومن أهم وسائل مباشرة هذه الوظيفة والتي تؤدي إلى رجحان كفة الإدارة على كفة الأفراد، القرارات الإدارية التنفيذية[2] .

كما ويعتبر التنفيذ المباشر للقرار الإداري أحد أهم امتيازات السلطة العامة التي تتمتع بها الإدارة في مواجهة الأفراد تحقيقاً للمصلحة العامة التي يتعين تغليبها على المصلحة الفردية ، فالتنفيذ المباشر للقرار الإداري هو لجوء الإدارة إلى إعمال آثاره في مواجهة الأفراد جبراً عندما يمتنعون عن الرضوخ له طوعاً متى اقتضت الضرورة ذلك التنفيذ ، وهذا في حقيقته يعتبر استثناء من الأصل العام الذي بموجبه يكون القضاء حكماً فيما ينشب بين الإدارة والأفراد في منازعات حول آليات مباشرة نشاطها ومنها القرارات الإدارية [3].

ويترتب على تمتع الإدارة بامتياز المبادرة والتنفيذ وقوفها مزودة سلفاً بأدلة الإثبات ووقوف الفرد صاحب المصلحة الخاصة مجرداً من هذه الأدلة مما يجعل عدم التوازن قائماً

---

(1) موسى أحمد كمال الدين ، نظرية الإثبات، مرجع سابق ، ص65 وما بعدها.

(2) د. عكاشة حمدي ياسين – موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة، الكتاب السادس، الإثبات في الدعوى الإدارية، مرجع سابق ، ص29 وما بعدها.

(3) د. خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الإثبات في الدعاوى الإدارية ، مرجع سابق ، ص96.

بين طرفي الخصومة في المنازعة الإدارية وهو ما يوجب عندئذ على القاضي الإداري الناظر بالدعوى القيام بدور إجرائي ودور موضوعي فعال في مجال الإثبات تحقيقاً لإعادة التوازن العادل.

المطلب الثالث – دور القاضي في الإثبات

تتميز إجراءات التقاضي الإدارية بأنها ذات صفة إيجابية استيفائية حيث يتولى فيها القاضي استيفاء الدعوى بوسائل تهيمن عليها الصبغة الإدارية وروح العمل دون توقف أو انتظار لمبادرة الطرفين .

وفي هذه الخصومة تختلف الإجراءات جذرياً عن المرافعات المدنية ذات الصبغة الادعائية حيث يسيطر أطراف المنازعة على الإجراءات المدنية التي تخضع في جانب كبير منها لإرادتهم ويتم معظمها بمعرفتهم وبتدخل من قلم المحضرين[1] .

وبناءً على ذلك يقوم القاضي الإداري بدور إجرائي في الدعوى يؤثر بدرجة كبيرة في صياغة نظرية الإثبات ويعتبر المحور الرئيسي الذي تقوم عليه، ويتناول هذا الدور تحضير الدعوى وتهيئتها للفصل فيها بما من شأنه جمع عناصر وأدلة الإثبات ومعاونة الطرف الضعيف وهو الفرد في سبيل الوصول إلى الحقيقة [2].

ان القضاء الإداري يقوم بدور إيجابي في دعوى الإلغاء ليوائم دور الإثبات فيها وقد نظم المشرع في قانون مجلس الدولة دور هيئة المفوضين في تحضير الدعوى واستيفاء عناصر الإثبات فيها، وجعل المفوض وسيطاً بين الخصوم في استيفاء الدعوى ".

حيث نصت المادة 30 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 على أن : " تتولى هيئة مفوضي الدولة تحضير الدعوى وتهيئتها للمرافعة ولمفوضي الدولة الاتصال بالجهات الحكومية ذات الشأن للحصول على ما يكون لازماً لتهيئة الدعوى من بيانات وأوراق .

وللمفوض أن يأمر باستدعاء ذوي الشأن لسؤالهم عن الوقائع التي يرى لزوم تحقيقها أو دخول شخص ثالث في الدعوى أو بتكليف ذوي الشأن بتقديم مذكرات أو مستندات تكميلية وغير ذلك من إجراءات التحقيق في الأجل الذي يحدده لذلك .

---

(1) د. موسى أحمد كمال ، دور القاضي الإداري في التحضير من حيث الموضوع، أم العلوم الإدارية، السنة الحادية والعشرون، العدد الثاني، ديسمبر 1975، ص35.

(2) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية دراسة نظرية و عملية مقارنة ، الكتاب الأول ، نظرية الدعوى في القضاء الإداري ، جامعة الدول العربية ، معهد البحوث و الدراسات العربية ، مطبعة نهضة مصر ، 1968 ص33.

فالمفوض يقوم بطلب الاستيفاءات من جانبه ويطلع على الأوراق ، وكذا من حقه أن ينتقل إلى الجهة الإدارية ذاتها وأن يعاين و يحقق إذا لزم الأمر، فهو مفوض عن الفرد في ذلك وليس مفوضاً حكومياً " كما يوصف خطأ في فرنسا" فهو مفوض عن العدالة وبصفة محايدة بسبب هذا الظرف الخاص وهو تجرد الفرد من أدلة الإثبات[1].

كما يقوم المفوض بدور إيجابي مع جهة الإدارة بإلزامها بتقديم الأدلة والمستندات والرد على الدعوى خروجاً على القاعدة الأصلية وهي أن الخصم لا يكلف بتقديم دليل ضد نفسه إذ يتطلب الإثبات الإداري أن يقوم المفوض بإلزام الإدارة بتقديم الأدلة ضد نفسها [2].

ولا يتوقف الدور الإيجابي للقاضي الإداري في مجال الاثبات عند مجرد الموازنة بين الأدلة بعد توفيرها في الدور الاستيفائي له وإنما يتجاوز ذلك إلى أمر آخر أكثر أهمية ألا وهو اقتناع بالأدلة التي بين يديه .

فللقاضي الإداري ، في هذا المجال ، حرية كبيرة في أمرين أساسيين ألا وهما : الاقتناع بوجود الدليل ، والاقتناع بالنتيجة التي يؤدي إليها هذا الدليل ، وأما تقدير قيمة الدليل بين الأدلة المختلفة .

فإن القاضي الإداري يحترم ما للإدارة من سلطة تقديرية في هذا المجال بحيث لا يعقب عليها في مجال الاقتناع بدليل دون آخر .

وأما التأكد من وجود الدليل وصحته فهما من واجبات القاضي الإداري ، الذي له في هذا المجال أن يتثبت من وجود الدليل ، وأن يتثبت من صحته بحيث لا يكون متهاتر أو مصطنعاً لمناسبة القضية المطروحة ، أو به من العيوب- الكشط والتحشير- ما يجعله مشكوكاً في صحته .

وكذلك الأمر في مجال النتيجة التي تؤدي إليها الدليل المطروح إذ يجب أن تكون هذه النتيجة مقبولة ومستساغة عقلاً لدى القاضي الإداري[3].

---

(1) د. الرفاعي مصطفى كمال وصفي – أصول إجراءات القضاء الإداري – دراسة تطبيقية في مصر وسوريا ، الكتاب الأول ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1961، ص71 .

(2) د. المنجي إبراهيم ، المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة،مرجع سابق. ص476 .

(1) الدرديري هاني – الدليل العملي للإجراءات والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة – الجزء1، 1980.ص65.

إن للقاضـي الإداري دوراً إيجابياً فـي مجـال الإثبـات سـواء فـي الجانـب الإجرائـي أم الجانـب الموضـوعي ، وفـي القانون الإداري تتم صـياغة نظريـة الإثبات علـى أسـاس ظـروف هذا القـانون وطبيعـة الـدعوى الإداريـة التـي يختص بنظرهـا القضـاء الإداري وتطبـق بشـأنها نظرية الإثبات الخاصة به .

وهي تتعلق بروابط إدارية تنشأ بين الإدارة كسلطة عامة تقوم بوظيفتها الإدارية وبين الأفراد ، وتقوم على المصلحة العامة ويسودها مبدأ المشروعية الذي يعني خضوع الإدارة في تصرفاتها لحكم القانون[1] .

وهناك عدة وسائل يستطيع من خلالها القاضـي أداء هذا الدور وتحقيق الهيمنة الفعلية على إجراءات سير الدعوى وهذا ما سنبحثه في المطلب الرابع .

---

(2) د. أبو العينين ماهر ، سلسلة المرافعات الإدارية – الخصومة والدعوى الإدارية. منشأة المعارف بالإسكندرية. ، ص716.

المطلب الرابع – وسائل القاضي في الإثبات

إن الأصل العام المقرر في مجال الإثبات عموماً وفي أفرع القانون المختلفة هو مبدأ حرية القاضي في الاقتناع ، فللقاضي السلطة التقديرية بالنسبة إلى الدليل المقدم إليه فله أن يأخذ به إن هو اقتنع به وله أن يطرحه جانباً إذا ما خرج عن إطار اقتناعه.

والقضاء الإداري يأخذ بهذه الحرية على إطلاقها دون قيود تطرأ عليها مثلما هو متعارف عليه أمام القضاء المدني الذي يتقيد في بعض الأحيان بما تفرضه عليه النصوص في مجال الإثبات[1].

إلا أنه في مجال دعوى الإلغاء تنقسم وسائل الإثبات التي يلجأ إليها القاضي الإداري إلى نوعين من الوسائل هما :

وسائل إجرائية يبادر القاضي باتخاذها متى رأى أنها منتجة ولازمة للفصل في الدعوى ومن أهمها تكليف الإدارة بإيداع المستندات والوثائق التي بحوزتها والأمر بإجراء التحقيق.

ووسائل تحقيقية يلجأ إليها القاضي أثناء النظر بالدعوى .

وللقاضي الخيار بين الوسائل الإجرائية والوسائل التحقيقية ، لذلك سنقسم الدراسة في هذا المطلب على النحو التالي :

- الفرع الأول : الوسائل الإجرائية .
- الفرع الثاني : الوسائل التحقيقية.

---

(1) د. فهمي مصطفي أبو زيد – القضاء الإدارى ومجلس الدولة، الجزء الأول- قضاء الإلغاء ، الاسكندرية ، دار الجامعة الجديدة ، 2004. ص 448

الفرع الأول – الوسائل الإجرائية

يبادر القاضي باتخاذها متى رأى أنها منتجة ولازمة للفصل في الدعوى وهي تكليف الإدارة بإيداع المستندات والوثائق التي بحوزتها والأمر بإجراء التحقيق ، لذلك سنتناول التعرف على هذه الوسائل على النحو التالي :

أولاً – تكليف بإيداع مستندات :

للقاضي الإداري من تلقاء نفسه أو بناء على طلب طرف الدعوى الإدارية الآخر أن يطلب من الإدارة تقديم مستندات تحوزها ويراها منتجة للفصل في الدعوى .

إلا أن هذا التكليف لا يحمل معنى الأمر، حيث لا يجوز للقاضي توجيه أوامر للإدارة احتراماً لمبدأ الفصل بين السلطات، والذي بموجبه يتحدد دور كل سلطة بما لا يسمح بالتدخل في عمل السلطات الأخرى فالقاضي يقضي وليس له أن يدير.

ولكن التكييف الحقيقي لذلك التكليف أنه مجرد توجيه للإدارة وليس أمراً ، إلا أن امتناعها عن ذلك يؤدي إلى إقامة قرينة ضدها بصدق ما جاء في عريضة الدعوى [(1)]

إلا أن ما يسير عليه العمل في مجلس الدولة السوري بخلاف ذلك إذ نلاحظ في حال تكليف الإدارة بإبراز الوثائق والمستندات لا يتم إلا بعد أن تتقدم الإدارة بدفوعها ويكون هذا التكليف متأخراً .

ونجد ذلك في الدعوى التي تتمثل وقائعها انه " في عام 1998 أحيل مدير الفرع /1/ للمصرف التجاري السوري إلى الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش بحلب بسبب التحقيقات حول فواتير التصدير لغرفة تجارة حلب ، وتم استدعاء المدعي مع بعض التجار إلى الهيئة لسؤالهم عن مدير المصرف وحضر المدعي كشاهد للإدلاء بأقواله ، قامت الهيئة بتوجيه الكتاب رقم 2543تا1998/9/31 إلى السيد وزير الداخلية لمنع سفر مدير الفرع /1/ للمصرف التجاري السوري مع بعض التجار وأدرج اسم الجهة المدعية ، وبعد انتهاء

---

(1) خليفة عبد العزيز عبد المنعم – الاثبات في الدعاوي الإدارية ، الطبعة الاولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية، ص38 .

التحقيقات أحيل مدير المصرف إلى القضاء ، ولم يحال المدعي لا أمام القضاء ولا أمام أية جهة أخرى .

ولم تقم الهيئة بتوجيه كتاب إلى وزارة الداخلية لإلغاء منع المغادرة عن المدعي الطاعن أو الأشخاص الذين لم يحالو إلى القضاء ، ولدى مراجعة مدير إدارة الهجرة والسيد وزير الداخلية لإلغاء منع السفر ، كانت الإجابة بأن المنع صدر بموجب كتاب عن الهيئة ولا يمكن إلغاؤه إلا بموجب كتاب صادر عن الهيئة، وأثناء المراجعات المتكررة للهيئة أكدت على أن الموضوع أمام القضاء والمحكمة هي التي تقرر إلغاء منع السفر وقد صدر قرار قضائي فيما بعد ببراءة مدير الفرع /1/ للمصرف التجاري السوري من الجرم المنسوب إليه .

أقامت الجهة المدعية دعواها أمام محكمة القضاء الإداري طالبة وقف تنفيذ وإلغاء القرار المشكو منه ، أصدرت محكمة القضاء قرارها [(1)] .

الذي قضى بوقف تنفيذ قرار منع المغادرة شريطة تقديم كفالة تقبل بها الإدارة ، وحيث إن الجهة المدعية تقدمت إلى الجهة المطعون ضدها بطلب تنفيذ القرار ، مؤيداً بإحالة رئيس قسم القضاء الإداري في إدارة قضايا الدولة المؤرخة ب2009/12/30 طالبا التنفيذ ، وحيث إن محامي الدولة الممثل القانوني عن الهيئة المركزية للرقابة والتفتيش قد بين بمذكرته المقدمة بجلسة 2009/11/18 إنشغال ذمة الجهة الطاعنة برسوم تصديق الفواتير وشهادات المنشإ مع الغرامات .

إلا أن الإدارة المطعون ضدها لم تنفذ القرار الطعين ولم تحدد ماهي الرسوم والمبالغ التي أوردتها الإدارة بمذكرتها المقدمة أمام محكمة القضاء الإداري .

تقدمت الجهة المدعية بطعنها أمام المحكمة الإدارية العليا طالبة قبل البت بالطعن تكليف الجهة المطعون ضدها بيان مقدار إنشغال ذمة الجهة الطاعنة برسوم تصديق الفواتير وشهادات المنشأ مع الغرامات أو أي مطالب مالية أخرى ، ليتم سدادها وإبراز ما يشعر بسدادها أمام محكمتكم الموقرة ، ومن ثم الحكم بقبول الطعن شكلاً ، و قبوله موضوعا والحكم بوقف تنفيذ البرقية رقم21712 / ص الصادر عن مدير إدارة الهجرة والجوازات بمنع مغادرة المدعي لحين البت بأساس النزاع .

---

(1) قرار محكمة القضاء الإداري رقم 1/1512/م لسنة2009 الصادر بتاريخ 2009/12/29 القضية المسجلة تحت أساس /1/9487/ لعام 2009 .

عادت وأوردت الإدارة في طعنها أن الإجراءات التي قامت بها تقوم على أسبابها القانونية المؤيدة استناداً الى الدفوع المقدمة من قبلها و ذلك لترتب رسوم تصديق الفواتير و شهادات المنشإ مع الغرامات المترتبة عليها .

إلا أن الجهة المدعية استطاعت الحصول على كتاب رئيس غرفة تجارة حلب رقم 2010/3/232 متضمناً الرد على كتاب السيد مدير الرقابة الداخلية رقم 60/3000/3 تا 2010/3/4 حول بيان الرأي برفع منع المغادرة عن المدعي و الذي يوضح أن المبلغ المترتب على الطاعن هو (3960) ثلاثة آلاف وتسعمائة و ستون ليرة سورية فقط و بتاريخ 2010/3/9 قام المدعي بتسديد ها و التي تمثل رسوم تصديق الفواتير و شهادات المنشأ للتعهدات المذكورة .

وبعد أن أبرز هذا الكتاب للمحكمة اضطرت الإدارة المدعى عليها للإقرار به وإبرازه بعد إجراءات أمام القضاء الإداري والمحكمة الإدارية العليا لفترة تجاوزت السنة والنصف ، وبعد منع سفر المدعي لفترة تجاوزت اثني عشر عاماً لمبلغ 3960 ل.س ولازالت الإدارة حتى مناقشة الأطروحة لم تنفذ وتمتثل لقرار المحكمة الإدارية العليا الذي قضى بوقف تنفيذ قرار منع المغادرة لحين البت بأساس النزاع .

ثانياً – إجراء تحقيق إداري :

وفقاً لنص المادة 34 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 فإنه " إذا رأت المحكمة ضرورة إجراء تحقيق باشرته بنفسها في الجلسة أو قام به من تندبه لذلك من أعضائها أو من المفوضين الأمر بإجراء تحقيق إداري.

ووفقاً لهذا النص فإن إجراء المحكمة للتحقيق في الدعوى المنظورة أمامها هو أمر متروك لتقديرها ، فلها الحق في إجابته أو رفضه إذا ما رأت انعدام أهميته ولا يعد رفضه إخلالاً بحق الدفاع ، وتبرز ضرورة التجاء المحكمة إلى التحقيق الإداري كوسيلة للكشف عن الحقيقة في الدعوى المنظورة في حال نقص أدلة الإثبات للفصل في هذه الدعوى .

وفي هذه الوسيلة من الإثبات ينتقل القاضي إلى مكان الوثائق والمستندات المؤثرة والمنتجة في الدعوى ليطلع بنفسه عليها وإثبات ما يراه مفيداً للفصل في النزاع المنظور أمامه ، بعد كتابة تقرير عنها يوضع في ملف الدعوى ويحق للأطراف الاطلاع عليه وإبداء ما يرونه من الملاحظات عليه .

ومن تطبيقات مجلس الدولة المصري على وسائل الإثبات في دعوى الإلغاء ، قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها على " أنه لا إلزام على المحكمة بإحالة الدعوى على التحقيق لإثبات الإدعاء بالتزوير متى كانت وقائع الدعوى ومستنداتها كافية لتكوين عقيدتها فلها أن تستدل على انتفاء التزوير بما تظهره من ظروف الدعوى وملابساتها وما تستخلصه من عجز المدعي عن إثبات ما ادعاه "[1].

ورغم أن التحقيقات الإدارية تعتبر وسيلة هامة من وسائل الإثبات التي يعتمد عليها أحياناً في مجلس الدولة الفرنسي أو المصري إلا أن مجلس الدولة السوري لم يلجأ إليها .

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية س12 ص8.7 في 1. ديسمبر سنة 1969

الفرع الثاني – الوسائل التحقيقية

إن الوسائل التحقيقية التي يلجأ إليها القاضي الإداري هي تلك الوسائل المأخوذة عن القضاء العادي والأخذ منها بما يتناسب مع طبيعة الدعوى الإدارية .

حيث يتعين على القاضي الإداري وهو بصدد اللجوء إليها إصدار قرار إعدادي سابق للفصل في الموضوع يبين فيه وسيلة الإثبات التي سيتبعها .

لذلك سوف نتناول هذه الوسائل المتمثلة بالخبرة والانتقال للمعاينة والشهادة والاستجواب إضافة لليمين الحاسمة وذلك على النحو التالي :

أولاً – الخبرة :

الخبرة وسيلة من وسائل الإثبات التحقيقية يلجأ إليها القاضي من تلقاء نفسه أو بناءً على طلب أحد أطراف المنازعة في دعوى الإلغاء .

ومن المبادئ المقررة أمام مجلس الدولة الفرنسي أن القاضي الإداري يستطيع أن يلجأ إلى خبرة الخبراء الفنيين لتحديد العناصر الفنية التي لا يستطيع هو أن يفصل فيها مباشرة والتي يتوقف على معرفتها الفصل في المنازعة الإدارية ذاتها[1]، ولقد أخذ مجلس الدولة السوري والمصري بذلك .

وتتصل الخبرة بالمسائل الفنية حيث استقر الاجتهاد القضائي لدى مجلس الدولة السوري على أن "تصدي الحكم لمسائل فنية دون الاستعانة بالخبرة الفنية موجب لإلغائه ".

كما استقر الاجتهاد على عدم جواز ندب خبير لإبداء رأي قانوني ولا يجوز له أن يتطرق لذلك لما في ذلك من خلط بين الوقائع ومسائل القانون التي تدخل في اختصاص المحكمة وحدها [2] .

إن اتباع وسيلة الخبرة في إثبات الدعوى الإدارية باعتبارها وسيلة من الوسائل التحقيقية في سبيل استيفاء الدعوى يتم بموجب قرار إعدادي صادر عن المحكمة سابقاً للفصل في موضوعها تقدر المحكمة ملاءمته وذلك بندب خبير أو أكثر للاسترشاد برأيهم

---

(1) زين الدين بلال أمين ، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص 480.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1993/6/564 – مع 1993 م1 ص15 .

في المسائل الفنية التي تتطلب نمطاً خاصاً من الخبرة ، ويتعين على الخبير قبل البدء في مهمته أن يؤدي أمام القاضي المنتدب يميناً بأن يقوم بها بأمانة وصدق [1] .

ويقع باطلاً حكم المحكمة المستند إلى تقرير خبير لم يؤد هذا اليمين حيث نصت المحكمة الإدارية العليا المصرية في حكم لها إلى " وجوب حلف الخبير اليمين قبل أداء مأموريته مالم يكن قد سبق له حلف اليمين لتقريره أمام المحاكم وإن إغفال حلف اليمين يستتبع بطلان الحكم الذي يبنى على تقرير الخبرة [2] .

لكن ما يجري عليه العمل حالياً لدى مجلس الدولة السوري خلاف ذلك، حيث يتم تسمية الخبير من قبل المحكمة الناظرة في الدعوى ويتم إرسالها إلى الخبير الذي تم تسميته مع خبير آخر إذا كان في محافظة أخرى حيث إن الخبير الذي يأتي من محافظة أخرى لتسليم خبرته في دعوى أخرى أو يقوم باستلام الخبرة في دعوى تم تسميته فيها يتسلم كافة الأضابير للخبراء الذين تم تسميتهم في محافظته لإعطائها لهم .

لذلك فإننا نرى أنه يتوجب على القضاء الإداري السوري العدول عن هذا الاتجاه ، فلا معنى حتى لحلف اليمين إذا تم تأديتها بعد إيداع الخبير تقريره ، هذا إذا ما تم تحليف اليمين.

وإن أعمال الخبرة أمام محاكم مجلس الدولة يقوم بها الخبراء المقيدين في الجداول الخاصة بالخبراء المعتمدين لهذا المجلس .

كما يجوز الاستعانة بالخبراء المعتمدين بوزارة العدل "وللخبير الذي ينهض بمهمة الخبرة الحق في الاطلاع على المستندات والملفات الإدارية إذا تطلب أداءه لعمله الفني ذلك دون أن يُعد ذلك تدخلاً منه في عمل الإدارة ودون أن تملك الإدارة الحق في منعه من ذلك ، لانطواء ذلك المنع على سوء نية من شأنه أن يقيم قرينة ضدها ، إلا إذا كانت المستندات التي منعته الإدارة من الاطلاع عليها ذات صفة سرية خاصة ، ويترك تقدير تلك السرية ومدى حق الإدارة في منع الخبير من الاطلاع عليها لسريتها لتقدير المحكمة[3].

---

(1) الفقرة الثالثة من المادة 144 قانون البينات السوري.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1456 لسنة 8 ق – جلسة 1965/1/23.

(3) د. خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ، مرجع سابق ، ص60.

ومن الأمور التي استقر عليها الاجتهاد القضائي السوري حين صدور القرار الإعدادي بإجراء الخبرة تكليف أحد مستشاري المحكمة للإشراف على الخبرة .

إلا أن هذا الإجراء لا يتم إلى على الورق في أغلب الأحيان ويقتصر مهمة المستشار المشرف على تسليم إضبارة الخبرة للخبير الذي ينهض بمهمة الخبرة ، وبرأينا يجب على المستشار المكلف حضور إجراءات الكشف والخبرة لسببين :

أولهما : لا تستطيع الإدارة عند حضور القاضي الامتناع عن تسليم الوثائق وفتح السجلات التي يمكن أن تمنع الخبير من رؤيتها.

وثانيها : أن القاضي وهو يصدر حكم في الخصومة المعروضة أمامه يكون قد شكل نظرة أولية حول الظروف والوقائع التي أحاطت بالقرار الإداري المطعون فيه يستند إليها في رأيه عند إصداره للحكم في الدعوى .

ولأن أعمال الخبرة ذات طبيعة وجاهية فإنه يتعين على الخبير الذي ينهض بمهمة الخبرة دعوة أطراف المنازعة أو من ينوب عنهم لجلسة يحددها لسماع أقوالهم وملاحظاتهم قبل القيام بمهمة الخبرة وتحديد موعد للكشف والخبرة لإعطاء أي ملاحظة أو رأي لطرفي النزاع حول الوقائع التي يوردها الخبير والتي تكون أساساً في الخبرة التي يصدر القاضي حكمه بناءً عليها.

هذا وقد استقر الاجتهاد لدى محاكم مجلس الدولة السوري على " أن القضاء لا يلتزم حتماً بالنتائج الواردة في الخبرة بل يملك من بعد أن يوازن ويناقش الأسس التي قامت عليها أن يحكم بخلافها مدوناً ملاحظاته حول الخبرة كاشفاً عواهنها ونقاط الضعف فيها وهذا الأمر مستمد من أصول ثابتة في القواعد القانونية المستقرة[(1)].

كما قضت " أن المحكمة ليست ملزمة باعتماد تقرير الخبرة بالشكل الذي يقدمه الخبراء بل لها أن تحكم بخلافه أو تعدله بما يتفق وقناعتها بعد وزن درجة مسؤولية كل من الطرفين المتعاقدين على أن يكون ما توصلت إليه خلافاً للتقرير مبنياً على تعليل سليم مدعماً بالحجة التي بمقدورها قهر رأي الخبير القائم على محض التقدير الجزافي أو المستند إلى أساس غير سليم من الواقع الثابت أو البعيد عن تقدير التبعات المختلفة "[(2)]

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 1979/468/299 – سمع 1979 ج4 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 1974/222/78 – مع 1974 م103 ص54 .

هذا وقد اعتبر القضاء الإداري السوري من بين وسائل الإثبات المعتمدة تقارير الخبرة الجارية أمام القضاء العادي .

حيث قضت بأنه " لا تثريب على المحكمة في اعتماد الخبرة الجارية أمام القضاء المستعجل دون الخبرات الأخرى التي قامت بإجرائها الإدارة أو الجهاز المركزي للرقابة والتفتيش فيما إذا وجدت أن الخبرة الجارية تنسجم مع وقائع النزاع وباعتبارها خبرة تمت تحت إشراف القضاء[1] .

وإذا كانت المحكمة غير ملزمة بالاستجابة لطلب أحد طرفي المنازعة بندب خبير لإبداء الرأي في مسألة فنية إذا ما رأت أن وقائع الدعوى ومستنداتها كافية لتكوين عقيدتها في الحكم الذي سوف تصدره ، فإنها غير ملزمة أيضاً باتباع الرأي الذي انتهى إليه الخبير في الدعوى، فلها الحق في عدم الأخذ به، كما أن لها الحق في أن تأخذ منه ما تريد باعتبار أن المحكمة هي الخبير الأعلى .

إلا أنه ولئن كانت المحكمة لا تلتزم برأي الخبير الذي انتدبته فلها أن تحكم بما يخالفه لأنها لا يمكن أن تقضي بغير ما تقتنع به ويرتاح إليه ضميرها ولئن كان للقاضي الحرية التامة في تقرير عمل الخبير الذي ندبه فله أن يأخذ برأيه وله ألا يأخذ به وله أن يأمر بإجراءات أخرى من إجراءات الإثبات إلا أن استخلاص قضائه لا بد وأن يكون استخلاصاً سائغاً مما مر به ومما يكون في ملف الدعوى من مستندات وقرائن.

إلا أن الحكم يجب أن يكون معللاً ومبنياً على أسس مقنعة وتردّ به على كل الدفوع المثارة وخاصةً في حالة رفضها طلب إجراء الخبرة وتعطي سبب أخذها بما يخالف الخبرة أو عدم جدوى إجراء الخبرة .

حيث قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية " إن إغفال ذكر أسباب عدول المحكمة عن الحاجة إلى خبير وبيان أسانيدها في شأن ثبوت الوقائع التي كانت تحتاج إلى تحقيق الخبير أو تحقيق فيها ذاتها دون إجراء أية تحقيقات تمثل خروجاً على أصول النظام العام القضائي لما شابه من نقص وقصور جسيم في تسبيب الحكم وغموض شديد في سند عدول المحكمة عن التحقيق بواسطة أهل الخبرة ويمثل ذلك إهداراً لحق الدفاع حرماناً للخصوم من

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 1985/82/58 – مع 1985 م52 ص249 .

تقديم ما لديهم من أدلة ومستندات تمكن المحكمة من التحقق من وقائع الدعوى وتحقيقها "[(1)].

هذا وقد جرى العمل لدى محاكم مجلس الدولة السوري على أنه " في النزاعات الإدارية تستقل المحكمة الناظرة فيها بتسمية الخبير أو الخبراء اللازمين بعيداً عن موافقة الأطراف المعنيين خلافاً للأصول المتبعة لدى القضاء المدني" [(2)] .

وبرأينا ليس ثمة ما يمنع من تسمية خبير من المدعي وتسمية خبير من الإدارة وخبير مرجح من القضاء، لأن استقلال المحكمة بتسمية الخبير فيه ظلم وإجحاف أحياناً بالجهة المدعية وخصوصاً أن الخبراء المكلفين لدى مجلس الدولة السوري أغلبهم من رجال الإدارة السابقين أو الذين لازالوا قائمين على عملهم في إداراتهم حيث يباشرون مهام الخبرة فيها لبيان مدى مطابقة القرارات الصادرة عنها وفقاً للأصول والقانون، وعلى سبيل المثال من بين الخبراء الذين تم قيدهم بجدول الخبراء المعتمدين لدى محاكم مجلس الدولة السوري ثلاثة رؤساء سابقين لإحدى الإدارات في مدينة حلب وهم في أغلب الدعاوى يتم تسميتهم في المنازعات التي تكون الإدارة المدعى عليها طرفاً فيها .

فإذا كان البعض منهم يتقدم بخبرته وفق الأصول والقانون وبتجرد ، إلا أن البعض منهم لا يستطيع إلا الدفاع عن هذه الإدارة والتأكيد دائماً على صحة قراراتها ومطابقتها لمبدأ المشروعية .

وإذا كان قضاء مجلس الدولة قد استقر على أن رد الخبير المكلف بمهمة الخبرة ليست متعلقة بالنظام العام حيث قضى " أن رد الخبير المكلف من قبل لجنة التحكيم لتقدير فروق الأسعار مسألة لا تتصل بالنظام العام وإنما يعود لصاحب الشأن تقدير مصلحته في هذا المجال فإذا لم يبادر إلى طلب الرد كما وأحجم عن طلب إعادة الخبرة بعد أن أفسحت له المحكمة سلوك هذا السبيل يجعل طعنه بأن الخبير المسمى وهو المدير العام للهيئة وكأنه الخصم الحقيقي للمتعهد جديراً بالرفض[(3)].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1448 لسنة 33 ق، جلسة 1992/12/27 – س38 ص375.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1982/40/42 – سمع 1980 ج1 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1985/360/17 – مع 1985 ص202 قا 38 .

إلا أن الاجتهاد الحديث وما يسير عليه قضاء مجلس الدولة السوري على خلاف ذلك حيث لا تقبل طلبات الرد أو الاعتراض باعتبار أن المحكمة هي الوحيدة التي تستقل بتسمية الخبراء ولا سلطان عليها .

ثانياً – الانتقال للمعاينة Lieux de visited :

المعاينة وسيلة اختيارية في الاثبات يلجأ إليها القاضي من تلقاء نفسه أو بناء على طلب الخصوم، وفيها تنتقل المحكمة بكامل هيئتها أو ينتقل من تندبه لذلك من أعضائها لمعاينة محل النزاع على الطبيعة.

وإذا كان القاضي الإداري غير ملزم بالاستجابة لطلبات الخصوم أو أحدهم بالانتقال للمعاينة على الطبيعة، فإنه غير ملزم أيضاً بالاستناد إلى نتيجة تلك المعاينة في حكمه[1] .

وتختلف المعاينة عن الخبرة في مجال الاثبات حيث يقصد بالأولى الحصول على دليل مادي مستقى من الطبيعة في حين أن الثانية وسيلة للتقدير الفني للأدلة المادية والمعنوية عن طريق استخدام ملكتي الإدراك والحكم[2].

كما أن هناك فارقاً جوهرياً ما بين المعاينة وأعمال الخبرة ، فيما يتعلق بالقائم بكل منهما ، ففي حين تتم أعمال الخبرة بواسطة شخص ذو خبرة فنية لا صلة له بتشكيل المحكمة.

فإن المعاينة تتم بواسطة هيئة المحكمة مكتملة أو أحد أعضائها أو بواسطة المفوض مما يحقق لها الحيدة والسرعة وانعدام كلفتها بالنسبة لأطراف الدعوى في ذات الوقت [3]

هذا ولم يأخذ مجلس الدولة السوري بهذه الوسيلة وإن كان قد خلط بينها وبين الخبرة ، حيث استقر العمل في حال تقديم طلب الانتقال للمعاينة وفي حال صدور قرار بالإيجاب يتم إصدار قرار بإجراء الخبرة الفنية أو الكشف المستعجل بمعرفة خبير تختاره المحكمة .

---

(1) د. خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الإثبات في الدعاوى الإدارية ، مرجع سابق ، ص63 .

(2) د عثمان آمال ، الخبرة في المسائل الجنائية، رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة، سنة 1964، ص64 .

(3) د. خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، الإثبات في الدعاوى الإدارية، ، مرجع سابق ، ص64 .

إن المعاينة هي من وسائل الإثبات المتعارف عليها في مجال القضاء الإداري الفرنسي وقد طبقتها محكمة القضاء الإداري المصري في إحدى المنازعات الإدارية المعروضة أمامها عندما قررت المحكمة الانتقال لمعاينة موقع لبيان المسافة بينه وبين إحدى دور العبادة حيث رفضت جهة الإدارة منح ترخيص لبناء سينما في هذا الموقع على أساس قربه من هذه الكنيسة (كنيسة الموارنة)، مما يخل بجلال العبادات، وانتهت المحكمة إلى إلغاء القرار المطعون فيه وكان من بين أسباب إلغائه أنه قد بني على وقائع غير صحيحة مادياً ونجد أن المعاينة كانت ذات أثر حاسم في المنازعة [1].

ثالثاً – شهادة الشهود:

إن الصبغة الكتابية كقاعدة هي التي تسود مجال المرافعات الإدارية، مما يستلزم أن تكون طريقة الإثبات كتابية .

فالمنازعات الإدارية ومنها دعوى الإلغاء تقوم على مذكرات وكتابات، ولا تتطلب أيضاً مرافعة شفوية في الجلسة لأن عنصر الإقناع الشخصي كما هو الحال في الجنائي والتأثير على القاضي وعواطفه ليس هو الذي يتوقف عليه الفصل ، فالمسألة تدور على كتابات تقدمها الإدارة وكتابات مثلها يرد عليها المدعي.

ولا يمكن أن يستوعب القاضي دفاعاً في مسألة جافة كهذه ، ولا يرسخ في ذهنه ملاحظات المدعي على الأوراق بل يناسبه تسجيل الملاحظات على أوراق يضاهيها القاضي بالأوراق الإدارية عند الفصل في الدعوى [2]

مما يجعل اللجوء إلى شهادة الشهود كوسيلة للإثبات هو أمر غير جائز ، وعلى هذا استقر الاجتهاد القضائي لدى مجلس الدولة السوري على أن " شؤون الإدارات العامة لا تقوم على آراء شفهية غير مستندة إلى وثائق خطية[3] .

كما قضت بأنه في" مجال التزامات الدولة قبل الأفراد فإن الأصل أن لا يؤخذ إلا بالبينة الرسمية ولا تعتبر الشهادة وسيلة من وسائل الإثبات"[4] وإن " اعتماد الحكم على

---

(1) زين الدين بلال أمين ، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص480.

(2) وصفي مصطفي كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 47–48.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية فط 1975/482/336 – مع 1975 ص 336 م165 .

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 43–2000/581/2 – سمع 2000 ج1 .

إفادات الشهود خلافاً للوثائق والبينات الخطية يجعله قائماً على خطإ تقدير الوقائع ويعرضه للإلغاء" [1].

وفي حكم أخر للمحكمة الإدارية العليا السورية قضت " إن محكمة البداية ترى الأخذ بشهادة الشاهدين والحكم بإعادة المدعي إلى عمله السابق ، إلا أن المحكمة الإدارية العليا وجدت أن الحكم الطعين قد جانب الصواب في قضائه وأن المدعي الذي لم يقدم ما يثبت دوامه خلال مدة الغياب التي حددتها الإدارة يجعل قرارها باعتباره بحكم المستقيل موافقاً للقانون[2].

ورغم ذلك فإن لمجلس الدولة أن يلجأ إلى التحقيق ، وفي أثناء إجراءه له أن يسمع إلى شهادة الشهود كما له أن يحدث دوائر خاصة لدى محاكم مجلس الدولة للاستماع إلى شهادة الشهود .

رابعاً – استجواب مندوب الإدارة :

الاستجواب وسيلة من وسائل التحقيق يطلب فيها القاضي أو أحد أطراف الدعوى من المستجوب الرد على أسئلة معينة حيث تكشف إجابته عنها وجه الحقيقة في الدعوى[3].

حيث يجوز لرئيس المحكمة أو المفوض الدولة أن يطلب من أطراف الدعوى ما يلزم من إيضاحات وتطبيقاً لذلك فإنه يجوز لهم استدعاء مندوب الإدارة لمناقشته في بعض المسائل الفنية أو في بعض النقاط الغامضة[4] وهي قاعدة مسلّم بها في مصر وفرنسا.

وقد اعتبره قانون مجلس الدولة السوري رقم55 لعام 1959 من وسائل الإثبات التي يجوز للقاضي الإداري اللجوء إليها في تحقيق الدعوى وترك كيفية إجراءاته لقانون البينات في المواد المدنية والتجارية ، حيث يطبقها القاضي فيما لا يتعارض مع طبيعة الدعوى الإداري.

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1996/27/146 – مع 1996 م4 ص15 ..

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1993/868/394 – مع 1993 م56 ص311 .

(3) د. خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الإثبات في الدعاوى الإدارية ، مرجع سابق ، ص72.

(4) بلال أمين زين الدين ، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص 481.

وقد جرى العمل في مصر على قيام المفوض أو المحكمة في بعض الأحيان باستدعاء ذوي الشأن من رجال الإدارة واستجوابهم في بعض الوقائع وقد يتم الاتصال بهم هاتفياً .

وذلك لاستيضاح ظروف إصدار القرار المطعون فيه ويأخذ الاستجواب هنا صورة نقاش في ظروف ومقتضيات العمل الإداري وتوضيح الأسلوب الذي تم بشأن الحالة المعروضة[1].

ونظام الاستجواب وإن كان معمولاً به أمام مجلس الدولة المصري كوسيلة من وسائل الإثبات في تحقيق الدعوى الإدارية، فإن نظام مجلس الدولة الفرنسي لا يأخذ به احتراماً لمبدإ الفصل بين القضاء والإدارة العاملة وتجنباً للصدام بينهما[2] .

كما لم يأخذ به مجلس الدولة السوري إطلاقاً لعدم تعاون الإدارة مع القضاء أو لأسباب لا نريد ذكرها ، إلا أننا نرى ضرورة قيام مفوض الدولة وأثناء تحضير الدعوى بالاتصال مع الجهات الإدارية التي أصدرت القرار للوقوف على حقيقة القرار والدوافع الحقيقية التي أحاطت بإصدار القرار المطعون فيه بالإلغاء .

خامساً – اليمين الحاسمة :

لا يمكن للقاضي الإداري أن يلجأ إلى وسيلة اليمين الحاسمة كوسيلة في إثبات موضوع دعوى الإلغاء أو غيرها من المنازعات الإدارية وذلك لتنافي توجيه هذه اليمين مع طبيعة تلك المنازعات أو المرافعات الإدارية بشكل عام[3].

إن الأصول التي تطبق على المحاكمة الإدارية ، إذا كانت تتفق أحياناً مع الأصول المدنية ، فهذا لا يعني أن الأصول المدنية تطبق على المحاكمة الإدارية ، بل يعني فقط أن الأصولين المذكورين يستمدان أحكامهما من مبادئ أساسية واحدة ضرورية لتأمين سير العدالة سيراً حسناً ، وهذا ينسجم تماماً مع النظرية التي أوجدها مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بصلات الحقوق الخاصة والحقوق العامة .

---

(1) د. السنهوري عبد الرزاق ، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، مرجع سابق ، ص103.

(2) د. خليفة عبد العزيز عبد المنعم، الإثبات في الدعاوى الإدارية ، ص73.

(3) زين الدين بلال أمين، دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص 481.

ففي حال سكوت النصوص التشريعية عن مبادئ الحقوق العامة ، فإن مجلس الدولة الفرنسي – سواء فيما يتعلق بالمسؤولية أم العقود أو شبه العقود – رفض أن يطبق نصوص القانون المدني ، ولكنه استمد الحلول من الأفكار العامة التي تبرر وجود تلك النصوص[1].

وذلك بعد تكييفها وجعلها متفقة مع ضرورات المرافق العامة وسيرها سيراً مستمراً ومنتظماً .

أخيراً نقول إن وسائل الإثبات التي تم عرضها ما هي إلا أمثلة ، مع الإشارة إلى أنه يوجد العديد من طرق الإثبات الأخرى التي يمكن للقاضي الإداري أن يلجأ إليها إلا أننا نجد وبعد أن تعرفنا على الإثبات لدى القضاء الإداري السوري أن القاضي لايعتمد على وسائل الإثبات التي استقرعليها فقه وقضاء القانون العام في كل من فرنسا ومصر إلا بالخبرة تاركاً أهم الوسائل التي يملكها القاضي الإداري وهي التحقيقات الإدارية وتكليف الإدارة بتقديم الوثائق والمستندات التي بحوزتها .

وذلك نظراً لسيادة الصفة الكتابية لإجراءات التقاضي مما يجعل الأولوية في وسائل الإثبات للمستندات والأوراق التي هي الدليل الأساسي والرئيسي في الإثبات، إذ نلاحظ في حال تكليف الإدارة بإبراز الوثائق والمستندات لايتم إلا بعد أن تتقدم الإدارة بدفوعها ويكون هذا التكليف متأخراً .

تالياً وفي **السياق ذاته** نقول إن دور القاضي الإداري كما أطلقه عليه فقهاء القانون العام هو حجر الزاوية في صياغة نظرية الإثبات في القانون الإداري .

لذلك فإننا نناشد **أن يأخذ القاضي الإداري دوره الإيجابي الفعال الذي يهيمن به على وسائل الإثبات وتنظيمه بمايكفل تحقيق التوازن العادل بين الطرفين ، والأخذ بكافة الوسائل الأخرى التي لاتتعارض مع طبيعة الدعوى الإدارية إلى أن يصدر قانون الإثبات الخاص والذي نتمنى من المشرع إصداره بأقرب وقت نظراً للحاجة الملحة لإصداره ، والامتناع عن تسمية الخبراء في الدعاوى التي تكون الإدارة التي يعملون بها طرفاً فيها.**

كما نؤكد على **ضرورة إلتزام الإدارة بتقديم الوثائق والمستندات التي بحوزتها دون نقص أومماطلة عند أول تكليف لها وحتى بدون تكليف لأنها الأمينة على المصلحة**

---

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص125–126–127 .

العامة ، وكذلك التجرد من لدد الخصومة الشخصية وضرورة الكشف عن الحقيقة بما يحقق العدل والإنصاف وسيادة مبدأ المشروعية الذي يحقق الضمانة الرئيسية لسيادة القانون ، وكذلك نرى ضرورة :

- إنشاء معهد قضائي لدى مجلس الدولة السوري وتدريس مادة القضاء الإداري ومبادئ الإثبات الإداري كمواد مستقلة نظراً لأهميتها، من أجل إخراج كوادر قضائية متخصصة في هذا النوع من المنازعات ذات الطبيعة الخاصة ، والتركيز على إعداد دورات تدريبية وإقامة محاضرات لتثقيف القضاة الحاليين في هذا المجال .
- تدريس الدعوى الإدارية وإجراءاتها ومنها دعوى الإلغاء لدى طلاب كلية الحقوق بشكل يتلاءم مع أهمية هذه الدعوى ، وإفراد جزء خاص لتحقيق الدعوى وإثباتها .

  لأنه من الملاحظ عدم تدريس القضاء الإداري بالشكل الأكمل وإن وجدت فقلما أن يشار إلى تحقيق الدعوى الإدارية وإثباتها .
- إيجاد نظام خاص بالإثبات الإداري ، لكي يكتمل دور القاضي في تحقيق الدعوى الإدارية على الوجه الذي يتفق وخصوصيتها ومراكز أطرافها .
- إنشاء محاكم إدارية متخصصة، أو على الأقل شعب أو دوائر إدارية يتم فيها سماع الشهود، استناداً إلى نص المادة 4 من قانون مجلس الدولة التي تنص على أنه : يجوز لرئيس مجلس الدولة إنشاء محاكم إدارية في المحافظات بمرسوم يتخذ في مجلس الوزراء متى دعت الحاجة إلى ذلك، ويبدو لنا نظراً لأهمية الشهادة في بعض الدعاوي أن الحاجة داعية بل وملحة لذلك .

المبحث الرابع – ترك الخصومة وانقطاعها وانتهاؤها

يلتزم القضاء بكافة أنواعه بالفصل في الدعاوى التي تقدم إليه ولايملك سوى الحكم فيها دون الامتناع عن ذلك وإلا اعتبر منكراً للعدالة.

ورغم ذلك قد تنقضي دعوى الإلغاء المقامة أمام القضاء الإداري بغير حكم فاصل في موضوعها ، وذلك إذا تنازل المدعي عن دعواه ، أوبتسليم الإدارة المدعى عليها بطلبات المدعي، وكذلك إذا ما انقطعت لأي من الأسباب التي يحددها القانون ، لذلك سنقسم الدراسة في هذا المبحث إلى ثلاثة مطالب على النحو التالي :

المطلب الأول: ترك الخصومة والتنازل عنها.

المطلب الثاني: انقطاع الخصومة .

المطلب الثالث– انتهاء الخصومة.

المطلب الأول– ترك الخصومة والتنازل عنها

ترك الخصومة هو إعلان المدعي عن إرادته بإنهاء الخصومة دون حكم في موضوعها حيث " يجوز أن يتنازل عن الحق الذي يدعي به أو الدعوى التي أقامها [(1)] .

حيث لايقبل منه بعد هذا التنازل إثارة الموضوع من جديد، كما يشكل إعترافاً منه بصحة القرار الإداري الصادر عن الإدارة ، إلا أن التنازل قد يكون عن الخصومة وقد يكون عن الدعوى بأسرها .

والفرق بين الأمرين أن التنازل عن الخصومة إنما يعني فقط التنازل عن صحيفة الدعوى وما تلاها من إجراءات مع الاحتفاظ بالحق موضوع الخصومة ، ومن ثم فإن المدعي يحتفظ لنفسه بحق إثارة هذا الموضوع من جديد بواسطة دعوى جديدة .

ولكن يلاحظ أن هذه التفرقة بين الدعوى والخصومة وإن كانت ذات أثر كبير في القانون الخاص إلا أنها أقل أثراً في القانون الإداري لوجود مواعيد قصيرة يقفل بعدها كل طعن .

كل ذلك مع مراعاة أن قصر المواعيد في القانون الإداري غالباً ما يجعل التنازل عن الخصومة مشابهاً تماماً للتنازل عن الدعوى، فمثلاً دعوى الإلغاء نجد أن التنازل عن الخصومة بعد فوات ميعاد الستين يوماً إنما يعني أن دعوى الإلغاء قد أقفلت نهائياً ولا يستطيع المدعي فيها أن يعود إلى مناقشة نفس القرار الإداري في دعوى إلغاء أخرى"[(2)].

في قضاء الإلغاء إذا تنازل المدعي عن الخصومة فهو يتنازل في الواقع عن الدعوى أيضاً لأنه لو أراد أن يرفع دعوى جديدة فسيجد أن ميعاد الستين يوماً قد انقضى، وأن التنازل عن الخصومة ليس من شأنه أن يمد هذا الميعاد أو يفتح ميعاداً جديداً .

ولكن الحال في دعاوى القضاء الكامل كالتعويض والتسوية يختلف عن ذلك بعض الشيء نظراً لأن القاعدة العامة في هذه الدعاوى أنها لا تسقط إلا بمضي المدة الطويلة التي نصت عليها أحكام التقادم .

---

(1) المادة 169 قانون أصول المحاكمات المدنية السوري .

(2) د فهمي مصطفي أبو زيد ، القضاء الإدارى ومجلس الدولة ، ج1 قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 624.

إن دعوى الإلغاء من النظام العام الذي تظهر خاصيته فيها من حيث إنه لا يجوز لأحد التخلي مقدماً عن رفع هذه الدعوى إذا حصل مثل هذا التخلي فهو باطل[1]

وذلك يرجع إلى أن الموضوع الذي تطرحه هذه الدعوى على القضاء يتناول مشروعية القرار المطعون عليه ، ذلك أن الدعوى تعتبر دعوى شخصية إذا كان رافعها يهدف إلى الدفاع عن مركز فردي في حين تعد الدعوى عينية أو موضوعية إذا كان المقصود منها حماية مصلحة عامة[2] .

كما توصف دعوى الإلغاء بأنها من النظام العام ، وذلك لأنها تستهدف حماية المشروعية ويترتب على اعتبار دعوى الإلغاء من النظام العام عدة نتائج مهمة :

1- النتيجة الأولى :

عدم جواز التنازل مسبقاً عن رفع دعوى الإلغاء بينما الأمر على خلاف ذلك في مجال الحقوق الشخصية ، فلا يجوز التنازل عن طلب إلغاء قرار غير مشروع وإذا حدث هذا التنازل فإنه لا يحتج به في مواجهة صاحب الشأن بل يجوز له أن يرجع عنه في أي وقت ، كما لا يأخذ القاضي في الاعتبار هذا التنازل[3] حتى ولو كان القرار قد صدر بناء على طلب المدعي[4] .

2- النتيجة الثانية :

عدم جواز التنازل عن الأحكام الصادرة بإلغاء قرارات إدارية غير مشروعة ، وبالتالي لا يرتب التنازل عن حكم الإلغاء أي أثر على إلغاء القرار فهذا القرار قد ألغي ويظل كذلك ملغياً ، ويجب على الإدارة دائماً أن تلتزم بتنفيذ الحكم .

3- النتيجة الثالثة :

يجوز دائماً رفع دعوى الإلغاء في مواجهة جميع القرارات الإدارية دون نص خاص والمشرع وحده هو الذي يمكن أن يستبعده بنص صريح وإن كان هذا النص يتضمن مخالفة لحق التقاضي المكفول دستورياً[5] .

---

(1) د. الغويري أحمد عودة ، مرجع سابق، ص210 .

(2) د. سلامة وهيب عياد ، دعوى الإلغاء ، 1997، المرجع السابق، ص13 .

(3) C.E. 13 Fèvrier 1948 Louarn Rec P.79.

(4) C.E. 19 Nov. 1955 Andreani R. P. D. A 1956 P. 25

(5) د. عبد اللطيف محمد محمد – قانون القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سابق، ص41 .

إلا أنه من المسلم به في الفقه والقضاء الفرنسي أن المنازعة الإدارية ولو كانت طعناً بالإلغاء قد تنتهي بالترك أو بتسليم المدعى عليه بطلبات المدعي متى توافرت الشروط القانونية المطلوبة .

وينتج الترك أو التسليم أثره فيها في الحدود التي عينها القانون بحسب ما إذا كان الترك منصباً على إجراءات الخصومة فقط كلها أو بعضها ، أو كان تنازلاً عن الحق ذاته المرفوعة به الدعوى أو الصادر به الحكم، وبحسب ما إذا كان تسليم المدعى عليه هو تسليم بكل طلباته أو بعضها، أو تنازل عن طريق أو آخر من طرق الطعن في الحكم الذي يصدر في المنازعة .

وأياً كان مدى الترك أو التنازل أو التسلم ، فمن المسلم به أن مهمة القاضي عندئذ لا تعدو أن تكون إثبات ذلك، نزولاً على حكم القانون في هذا الخصوص دون التصدي للفصل في أصل النزاع الذي أصبح غير ذي موضوع[1] .

" إن ترك الخصومة يمكن أن يكون بإعلان من التارك لخصمه على يد محضر، أو ببيان صريح في مذكرة موقعة من التارك أو من وكيله مع إطلاع خصمه عليها، أو بإبدائه شفوياً في الجلسة وإثباته في المحضر.

والغالب أن يتم الترك بهذا الإجراء الأخير، ألا وهو الإبداء الشفوي في الجلسة مع إثباته في محضرها ، ويلاحظ أن الترك لا يكون إلا من المدعي، لأن المدعى عليه ملزم بالسير في الدعوى المرفوعة عليه بالطبع " [2].

والتنازل لا يتم بمجرد إبدائه وقبول الإدارة له بل لا بد من اعتماد القاضي له ، وبالتالي يمكن القول بأن عناصر التنازل ، لا تكتمل إلا أمام القاضي فحتى لو صدر التنازل وحتى لو قبلته الإدارة فإنه لا يتم إلا باعتماده من المدعي وهو في حضرة القضاء واعتماد المحكمة له تبعاً لذلك وهويمثل ضمانة للأفراد وللموظفين منهم على وجه الخصوص .

" و يتم التنازل في القانون الإداري الفرنسي بمجرد إبدائه و لكن يمكن الرجوع عنه في قضاء الإلغاء حتى و لو قبلته الإدارة ما دام أن القاضي لم يصدر حكمه باعتماد التنازل

(1) د. الخطيب عدنان – الإجراءات الإدارية، مرجع سابق، ص160 .

(2) الدرديري هاني – الدليل العملي للإجراءات والصيغ القانونية أمام مجلس الدولة ، مرجع سابق ، ص 392.

و كذلك الامر في مصر حيث اطرد قضاء مجلس الدولة على أن التنازل لا يتم بمجرد ابدائه و قبول الإدارة له بل لا بد من اعتماد القاضي له و يمثل هذا المبدأ ضماناً للأفراد و للموظفين بصفة خاصة .

فقد يقوم أحدهم بالتنازل عن الدعوى اعتماداً منه بأن الادارة سوف توفيه حقه أو بعد اتفاق مع الادارة على ذلك ، ثم يتبين له أن الادارة خدعته ، فيستطيع في هذه الحالة أن يطلب من المحكمة الاستمرار في نظر الدعوى و عدم التنازل ، و رغم الطبيعة العينية لدعوى الإلغاء التي توجه ضد القرار الإداري لا ضد مدعى عليه بذاته ، فقد جرى القضاء الإداري في فرنسا على أن التنازل ينتج أثره سواء أ تم في دعوى الإلغاء أم في دعوى التعويض ، و من أهم الآثار أن المحكمة لا تملك التصدي رغم إتمام التنازل " [1].

إن ترك الخصومة قد يبدى كتابة أو شفَاهاً ، إلا أنه حتى ينتج أثره في الحالة الثانية يتعين اثباته بمحضر الجلسة ، و عليه فإن ترك الخصومة لا ينتج أثره قانوناً إذا أبدى شفَاهاً ، إلا بإبدائه في إحدى الجلسات أثناء النظر في الدعوى و تثبت ذلك في محضرها سواء أمام محكمة القضاء الإداري أم المحكمة الإدارية العليا.

وبرأينا لا يكفي تثبيت التنازل في ضبط الجلسة فقط بل يجب ذكرها في متن القرار الصادر سواء في الحيثيات أم في الفقرة الحكمية للقرار، وفي الحالات التي يكون في الدعوى أكثر من طلب فإذا تنازل المدعي عن أحد الطلبات انحسرت الخصومة حول الشق المتنازل عنه والذي يفقد مقومات وجوده ويصبح غير ذي موضوع .

وخصوصاً إذا ماتحفظ الطاعن بشرط ما أثناء التنازل عن أحد الطلبات كأحقيته في إقامة دعوى مبتدأة بهذا الطلب ،حيث يتعين على القاضي في هذه الحال إثبات التنازل دون فصل منه في أصل الحق في الدعوى ومتابعة النظر في الشق الأخر من الدعوى ، فإذا قضت بالشق المتنازل عن الخصومة فيه من ذوي الشأن غدا الحكم باطلاً .

إن التنازل مقبول في دعوى الإلغاء وفي غير دعوى الإلغاء ، وقد يكون كاملاً وقد يكون جزئياً وقد يكون بسيطاً أو مشروطاً ، وهو ينفذ في جميع هذه الأحوال في المدى الذي حدد له ، أما إذا كان مشروطاً فهو لا يتم إلا إذا حققت الإدارة للمدعي هذا الشرط.

---

(1) زين الدين بلال أمين– دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق ، ص 484.

إن أول آثار التنازل سواء أكان عن الدعوى أم عن الخصومة هو الحكم بانقضاء الخصومة دون أن يستطيع القاضي التعرض لموضوع الدعوى ، سواء أكانت دعوى إلغاء أم من دعاوى القضاء الكامل.

إلا أننا نجد أن مايسير عليه العمل حالياً لدى المحكمة الإدارية العليا السورية بخلاف ذلك ، حيث يتم الفصل في الدعوى كاملة حتى لوتم التنازل عن الدعوى أو عن أحد طلباتها، ونجد ذلك في الدعوى التي تتمثل وقائعها :

" بأن المدعي أقام دعواه امام محكمة القضاء الاداري طالباً إلغاء التكليف الضريبي عن أعوام (1986-1987 ومن عام 1989الى عام 2000) ، أصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها [1] المتضمن :

- قبول الدعوى شكلاً .
- قبولها موضوعاً في شطر منها وإعلان أحقية الجهة المدعية بأن يعاد تكليفها الضريبي وفق بياناتها وقيودها المقدمة إلى جهة الإدارة المدعى عليها بالنسبه لأعوام /1998-1999-2000/فقط ورفض ماعدا ذلك بالنسبة للأعوام الممتده من عام 1986- ولغاية عام 1997 ...الخ ماجاء في القرار.

تقدمت الجهة المدعية بالطعن بهذا القرار طالبة الحكم بقبول الطعن شكلاً وقبوله موضوعاً في جزء منه والحكم بقبول الدعوى شكلاً وموضوعاً والحكم وفق الادعاء وإعلان أحقية الجهة الطاعنة بأن يعاد تكليفها الضريبي وفق بياناتها وقيودها المقدمة إلى جهة الإدارة المدعى عليها عن أعوام (1986-1987-ومن عام 1989الى عام2000) .

باعتبار أن القرار المطعون فيه قد بني على رفض الدعوى للأعوام الممتدة من عام 1986 ولغاية عام 1997 تأسيساً على ماأوردته الإدارة من أن قبول الدوائر الماليه للبيانات والقيود المقدمة من المدعي كأساس للتكليف لايحجب حقها بتعديل النتائج ، كما انتهت الخبرة الجارية بالقضية بعدم تقيد الطاعن بأحكام الماده /13- 14/من المرسوم /85/لعام1949 عن هذه الأعوام التي تم رفضها إلا أن الدوائر الماليه قد بالغت في التقديرات.

---

(1) قرار محكمة القضاء الإداري السورية 1/1218/ لسنة2003 في القضية أساس /7088/ 1/لعام 2003.

وحيث إن الجهة الطاعنة المدعية التمست إجراء الخبرة الثلاثية ، وتم تبادل اللوائح بين الجهة الطاعنة والإدارة المدعى عليها ، ورفعت الدعوى للحكم للبت بإجراء الخبرة الثلاثية على التكليف موضوع الدعوى ونظراً لضيق الوقت المحدد بالمرسوم /1999/2 الذي حدد الاعفاء من الفوائد والغرامات إذا ماتم التسديد قبل 12/30/ من نهاية العام الذي يصدر به التكليف ، لذلك تقدمت الجهة الطاعنة أمام المحكمة الادارية العليا بجلسة 2003/12/8 بتنازلها عن الطعن المقدم من قبلها مع تحفظها بإقامة دعوى مبتدأة بالسنوات التي تم تقديم تنازل موضوع الطعن المقدم بها ، أصدرت المحكمة الإدارية العليا قرارها[1] بتصديق القرار الطعين دون التعرض في قرارها أنه تم التنازل عن أحد الطلبات في الدعوى .

أقامت الجهة المدعية بعد صدور قرار المحكمة الإدارية العليا دعواها التي أودعته ديوان محكمة القضاء الإداري طالبة إلغاء التكليف الضريبي عن الأعوام (1986الى1997) وعن عام 2001 (التي تبلغته بعد صدور القرار) وبكل مايترتب عليه من آثار ونتائج وإعادة احتساب التكليف الضريبي وفق ماصرحت به الجهة المدعية وما هوثابت بدفاترها وقيودها .

قررت محكمة القضاء الإداري إجراء الخبرة الحسابية على دفاتر وسجلات الجهة المدعية ، وقدم الخبير الذي نهض بمهمة الخبرة تقريره الذي بين فيه أن الجهة المدعية ومن خلال تدقيق قيودها وبياناتها عن أعوام التكليف الضريبي من عام (1986الى1997) وعام 2001 قد راعت المواعيد المحددة في المادة 13 وقدمت البيانات والوثائق المؤيدة التي نصت عليها المادة 14 ولامجال لتطبيق أحكام المادة 15 من قانون الضريبة على الدخل رقم 85 لعام 1949.

إلا أن محكمة القضاء الإداري أصدرت قرارها[2] برفض الدعوى المتضمنة إلغاء التكليف الضريبي عن أعوام من 1986 إلى 1997 لسبق صدور القرار عن المحكمة الإدارية العليا بإعتبار أن لكل حق دعوى واحدة تحميه .

---

(1) اقرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 1218 الصادر بالطعن /3546/تاريخ 2003/12/29.

(1) قرار محكمة القضاء الإداري السوري رقم 5/2878 لسنة2010 الصادر عن محكمة القضاء الإداري بتاريخ 2010/11/30 في القضية أساس /5/932/ لعام 2010.

وهذا ما يسمى بفقه القانون العام عدم جواز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها إلاأن هذا الدفع لاينطبق على هذه الدعوى لأن الجهة الطاعنة وكما بينت تقدمت بمذكرة تنازل عن الطعن مع تحفظها بإقامة دعوى مبتدأة بالسنوات التي تم تقديم تنازل عن الطعن المقدم بها بجلسة 2003/12/8 ، وقد أبرزت مذكرة التنازل وهذا ثابت بمحضر ضبط الجلسة أمام المحكمة الإدارية العليا.

فالأحكام النتي حازت قوة الأمر المقضي تكون حجة فيما فصلت فيه من الحقوق، ولا يجوز قبول دليل ينقض تلك الحجية ، ولكن لا تكون لتلك الأحكام هذه الحجية إلا حينما تفصل في خصومة بشكل نهائي بحيث لا يمكن الطعن فيه من جديد ، بمعنى أن الحكم يجب أن لا يكون قابلاً لأي طريق من طرق الطعن أو المراجعة أي حكم قضائي مبرم ويكون ذلك إذا صدر من آخر درجة من درجات التقاضي أو كان الحكم قابلاً للطعن خلال فترة محددة إلا أن صاحب المصلحة فوت هذه المدة ولم يتقدم بطعنه أمام المحكمة المختصة بنظر الطعن ، إلا أن الجهة الطاعنة المدعية كانت قد تقدمت بطعنها ثم تنازلت عنه متحفظة بإقامة دعوى مبتدأة نظراً لضيق الوقت للاستفادة من المرسوم رقم /2/لعام 1999 .

لذلك فإننا نرى أن المحكمة الإدارية العليا قد جانبت الصواب فيما قضت وكان يجب عليها أن تشير إلى التنازل المقدم أثناء النظر بالطعن في قرارها ، لأن صدور قرار عن المحكمة الإدارية العليا بتصديق القرار يستدل منه أن المحكمة قضت بالشق المتنازل عنه مما يجعل الحكم باطلاً.

وفي حكم آخر للمحكمة الإدارية العليا السورية والتي تتمثل الوقائع فيه " أن الجهة المدعية تملك عقاراً ، وبموجب القرار الصادر عن رئيس مجلس مدينة حلب ، تم تعديل الصفة العمرانية لهذا العقار إلى صفة حديقة وشارع ضمنه مستوصف.

أقامت الجهة المدعية دعواها أمام محكمة القضاء الإداري بخصوص إلزام الإدارة المدعى عليها بتعديل صفة العقار موضوع الدعوى إلى أرض معدة للبناء وبمنح ترخيص البناء اللازم للعقار موضوع الدعوى، أصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها المتضمن رفض الدعوى ، تم الطعن بهذا القرار وأثناء النظر بالدعوى أمام المحكمة الإدارية العليا، أصدر مجلس مدينة حلب قرار بالموافقة على تعديل صفة العقار إلى صفة صناعات وسحب القرار المطعون فيه .

قامت الجهة المدعية بالتنازل عن الدعوى شِفَاهاً وتم تثبيت ذلك في محضر ضبط جلسة 2010/6/28 حيث طلبت المحكمة الإدارية العليا تثبيت التنازل بمذكرة خطية أبرزتها الجهة الطاعنة المدعية في جلسة 2010/8/23، وحجزت القضية للحكم.

أصدرت المحكمة الإدارية العليا قرارها بتصديق القرار الصادر عن محكمة القضاء الإداري[1] المتضمن رفض الدعوى ، دون التعرض في قرارها أنه تم التنازل عن الدعوى .

ومع تقديرنا لهيئة المحكمة فإننا لا نوافق على الحكم برد الدعوى لأنه يتعارض مع مفهوم الترك وهذا ما أيده أحد قضاه المحكمة في رأي مخالف في حكم آخر قائلاً : " إن إجابة الإدارة لطلبات الطاعن بعد صدور حكم من محكمة القضاء الإداري برفض دعواه وقبل الفصل في الطعن المقام منه أمام المحكمة الإدارية العليا يوجب إلغاء الحكم الطعين واعتبار الخصومة منتهية بين طرفيها مع إلزام الإدارة بالمصروفات [2] .

وقضت " إن استجابة الإدارة لمطالب الطاعن في الدعوى يجعل النزاع منقضياً ويتعين معه عدم البحث فيه وإلغاء الحكم الطعين تمهيداً للحكم بعدم البحث في النزاع ورد الرسوم المدفوعة وبدل الكفالة " [3] .

كما قضت " إذا ما رضخت الإدارة للحق قبل الفصل في النزاع وجب اعتبار الخصومة منتهية ولا مبرر لمتابعة النظر في النزاع فإذا أعلن المدعي عن تنازله عن دعواه حمل ذلك على أنه ينفي الخصومة لا على أنه قد رجع عن دعواه مما يستوجب الحكم بتثبيت التنازل وإلزام الإدارة بجميع المصروفات القضائية التي تسببت في إنفاقها "[4] .

لذلك وحيث إن المسألة الواجب الفصل فيها هو طلب ترك الخصومة وليس الفصل في الدعوى برمتها وردها .

---

(1) قرار محكمة القضاء الإداري السوري رقم 4/1092/ لسنة 2010 الصادر بتاريخ 2010/4/20في القضية أساس /6588/ لعام 2010.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1976/349/340 – مع 1976 م113 ص 252 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1984/278/462 – مع 1984 م52 ص212 .

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1974/212/101 – مع 1974 م59 ص 153 .

فإننا نرى الحكم بالترك وإلغاء جميع إجراءات الخصومة بما في ذلك إقامة الدعوى ، مما ينبغي على المحكمة الإدارية العليا الإلتزام بتثبيت التنازل في القرار وعدم جواز النظر بالدعوى بعد أن يتم التنازل عنها.

المطلب الثاني- انقطاع الخصومة

انقطاع الخصومة هو عدم السير فيها بحكم القانون ، بسبب تغيير يطرأ على حالة أو مركز أطراف الخصومة يؤثر في صحة الإجراءات .

ويستهدف انقطاع الخصومة كفالة حقوق الدفاع للخصوم، إذ تؤدي وفاة الخصم وزوال صلاحيته إلى عجزه عن مباشرة حقوق الدفاع ، ولذا ينقطع سيرها حتى يقوم مقامه فيها من يمكنه مباشرته ، على أن قيام هذا السبب وتحقق الأثر عليه يستلزم ثبوته فعلاً بحكم من القضاء[1].

وقد حصرت المادة 165 من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 84 تاريخ 1953/9/28 أسباب انقطاع الخصومة في الدعوى بصفة عامة في سببين يتصلا بالخصم فيها كوفاته أو فقدانه لأهلية الخصومة، ويرجع ثالثهما لممثله القانوني إذا فقد صفة تمثيل من كان يباشر الخصومة عنه .

ذلك أن من أسباب انقطاع سير الخصومة ، فقدان الخصم أهلية الخصومة على أن قيام هذا السبب وتحقق الأثر عليه يستلزم ثبوته فعلاً بحكم من القضاء، على أن حلول جهة إدارية أخرى حلولاً قانونياً محل الجهة الإدارية المختصة أصلاً في الدعوى لا يترتب عليه انقطاع سير الخصومة فيها وغاية الأمر أن تحل الجهة الجديدة محل الجهة الأولى فيما لهذه الأخيرة من حقوق وما عليها من التزامات .

على أن البطلان الذي نص عليه القانون في حالة انقطاع الخصومة بسبب وفاة أحد الخصوم بطلان نسبي لا يفيد منه إلا من شرع انقطاع الخصومة لحماية مصلحته أي ورثة المتوفي ، فليس إذن للخصم أن يتمسك به ، بل إنه يجوز للورثة التنازل عن هذا البطلان صراحة أو ضمناً بقبولهم الحكم الذي صدر في الدعوى .

ومتى ثبت أن تحقق تمثيل الورثة في الدعوى بحضور المحامي الذي وكلوه عنهم في الجلسة بعد حصول الوفاة وقبل الحكم في الدعوى فإن انقطاع الخصومة بسبب وفاة مورثهم يكون قد زال قبل الحكم في الدعوى .

---

(1) المنجي إبراهيم – المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة ، مرجع سابق، ص 283.

فأول سبب من أسباب انقطاع الخصومة : هو وفاة أحد الخصوم، ويقاس على هذا السبب زوال الشخصية المعنوية أو الاعتبارية للجهات الإدارية بالحل والاندماج .

وأما ثاني سبب من أسباب الانقطاع : فهو فقد أهلية الخصومة فإذا ماصدر حكم بالحجر عليه لسفه أوجنون ، وهنا ينقطع سير الخصومة التي كان طرفاً فيها حتى يعلم القيم عليه بوجودها.

أما ثالث سبب من أسباب الانقطاع : هو زوال صفة من كان يباشر الخصومة عنه من النائبين، من أحد أطراف المنازعة من خلال ولي أووصي لكونه قاصراً حين ينقطع سير الخصومة ببلوغه سن الرشد، وهي السن التي تمكنه من مباشرة الخصومة بنفسه ، حيث تزول ببلوغها صفة من كان يباشرها نيابة عنه .

والجدير بالذكر أن أثر زوال الصفة قبل رفع الدعوى يختلف بعد رفعها، وذلك أن زوال صفة أحد الخصوم بعد رفع الدعوى ليس من شأنه أن يؤدي إلى عدم قبولها، بل يؤدي إلى انقطاع سير الخصومة .

وإن الحكم الصادر بانقطاع سير الخصومة لتوافر أي من الأسباب السابقة هو حكم غير منه لها ، الأمر الذي لا يجوز معه الطعن عليه استقلالاً عن الحكم الصادر في الدعوى ، كما أنه لا يعد من الأحكام التي ذكرتها المادة 220 أصول مدنية على سبيل الحصر وأجازت الطعن عليها استقلالاً عن الحكم الصادر في الدعوى .

ويؤدي انقطاع سير الخصومة إلى ترتيب أثرين :

1- وقف جميع الإجراءات في حق من قام به سبب الانقطاع طوال مدة انقطاعها ومن ثم فيكون لانقطاع الخصومة أثر موقف على سير إجراءاتها.

2- بطلان كافة الإجراءات التي تحصل أثناء مدة الانقطاع كإجراءات الإثبات وكذلك بطلان الأحكام التي تصدر أثنائه والبطلان في هذه الحالة نسبي بحيث لا يثبت الحق في التمسك به إلا من شرع لمصلحته .

كما يترتب على نسبية البطلان في هذه الحالة أنه لا يجوز للمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها ، كما يسقط التمسك به إذا تنازل عنه صراحة من تقرر لمصلحته أو إذا

سـار فـي الـدعوى وأجـاب علـى الإجـراءات التـي تمـت أثنـاء الانقطـاع باعتبارهـا إجـراءات صحيحة [1].

إلا أن الخصومة لا تنقطع حتى مع توافر أحد أسباب الانقطـاع ، إذا كانـت الـدعوى مهيأة للحكم في موضوعها ، بإبداء الخصـوم لأقوالهم وطلباتهم الختاميـة في جلسـة المرافعـة قبـل الوفـاة ، أو فقد أهليـة الخصـومة أو زوال الصـفة، وعلـى أن يراعـى فـي ذلـك أن حجـز الـدعوى للحكم مـع السماح بتقديم مذكرات خـلال أجل معين لا يجعـل الـدعوى مهيـأة للحكم فيهـا إلا بانقضــاء الأجـل الـذي سـمح فيـه بتقـديم مـذكرات " وعلـة عـدم القضــاء بانقطــاع الخصومة رغم قيام سببه في حالـة الدعوى المهيأة للفصل في موضوعها ، أن الغايـة التـي لأجلهـا يقضـى بانقطـاع الخصـومة قد تحققت فـي الحالـة الراهنـة، حيث تقـرر هـذا الإجـراء لكفالة حق الدفاع وقد أبدى الخصوم دفاعهم قبل تحقق سبب الانقطـاع " [2].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1348 لسنة 30 ق ، جلسة 1986/12/30.

(2) خليفة عبد العزيز عبدالمنعم – إجراءات التقاضي والاثبات ، مرجع سابق ، ص136.

المطلب الثالث– انتهاء الخصومة

يعترف القانون بسلطان إرادة الخصوم في حدود معينة في دعوى الإلغاء ، ومن مظاهر هذا الاعتراف ، انتهاء الخصومة أمام المحكمة .

حيث تنتهي دعوى الإلغاء دون حكم في موضوعها بتسليم الإدارة بطلبات المدعي أو تنازل المدعي عنها أو تركه لها ، حيث تقضي المحكمة في هذه الحالات بانتهاء الخصومة .

إلا أن التنازل عن حق التقاضي بدعوى الإلغاء باطل لكونه تنازلاً عن حق يتعلق بالنظام العام على أنه يراعى من ناحية أخرى أنه وإن كان التنازل الاتفاقي عن حق التقاضي بدعوى الإلغاء غير جائز.

إلا أن التنازل الإجرائي أو الضمني عن دعوى الإلغاء يعد جائزاً لأن الخصومة في طلب الإلغاء ، شأنها شأن كل خصومة ، يتوقف بقاؤها على إصرار رافعها على متابعتها ، فإذا ما عدل الطاعن بالإلغاء طلباته بما يتضمن عدوله عن طلب الإلغاء ، فإنه لا يجوز للقاضي الإداري أن يتدخل فيه بقضاء حاسم على الرغم من عدول صاحب الشأن عنه " [(1)].

" فإذا سلم المدعى عليه بطلبات المدعي كلها فإنه لا يتبقى أمام القضاء شيء متنازع فيه يصلح محلاً لقضائه موضوعاً، ولذلك فإن المحكمة لا تستطيع في مثل هذه الحالة إلا أن تقضي باعتبار الخصومة منتهية .

والقاعدة في هذا الشأن أن يسلم المدعى عليه بكل طلبات المدعي، بها كلها، فإذا سلم ببعضها فقط فإن الخصومة لا تعتبر منتهية في باقي الطلبات التي يجب على القاضي أن يفصل في موضوعها ، وتسليم المدعى عليه بطلبات المدعي في دعوى الإلغاء لا يكون إلا بإعدام آثار القرار بالنسبة له حالياً ومستقبلاً بل وفي الماضي أيضاً .

أما تسليم المدعى عليه بطلبات المدعي في دعاوى التسوية ما على الإدارة إلا أن تسوي حالة الموظف على الوجه الذي يريده، وما عليها في دعاوى التعويض إلا أن تمنحه

---

(1) المنجي إبراهيم – المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة ، مرجع سابق، ص 321.

التعويض الذي يرتضيه حتى تجعل الدعوى في كلتا الحالتين غير ذات موضوع "[1] ، ويتعين الحكم باعتبارها منتهية .

وتعتبر الخصومة منتهية في الطعن في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري متى صدر الحكم في موضوع الدعوى أثناء نظر الطعن .

ذلك أنه ولئن كان الحكم الصادر في الشق المستعجل من الدعوى بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه له مقومات الأحكام وخصائصها بالنسبة لوجوب تنفيذه وجواز الطعن فيه.

إلا أنه مع ذلك حكم وقتي بطبيعته يقف أثره من تاريخ صدور الحكم في موضوع الدعوى ، إذ من هذا التاريخ تترتب آثار الحكم الأخير باعتباره حكماً فاصلاً في موضوع المنازعة واجب النفاذ من تاريخ صدوره حتى ولو طعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا إلا إذا أمرت محكمة الطعن بوقف تنفيذه .

إن الدعوى التي ترفع متجاهلة الصلح الذي سبق أن حسم موضوع الخصومة تكون جديرة بالرفض ، وقد يحدث أحياناً أن يطعن طاعنان بالإلغاء في قرار واحد ، ثم تقضي المحكمة في أحد الطلبين بالإلغاء فعلا ً، وتقوم الجهة الإدارية بأعمال مقتضى هذا الحكم بالنسبة لكافة الأطراف .

مما يؤدي إلى اعتبار الطلب المقدم من الثاني بإلغاء هذا القرار غير ذي موضوع ، وفي هذه الحالة يتعين الحكم باعتبار الخصومة منتهية بالنسبة للطاعن الثاني مع إلزام الإدارة بمصروفات الدعوى لأن الطاعن كان محقاً عندما أقام طعنه.

وقد يكون انتهاء الخصومة راجعاً إلى فعل القانون نفسه ، فقد ينص أحد القوانين على اعتبار الدعاوى المنظورة أمام المحاكم في شأن خصوصية معينة منتهية بقوة القانون في هذه الحالة يتبين أعمال مقتضى هذا القانون والحكم باعتبار الخصومة منتهية والفصل في مصروفات الدعوى على أساس مقتضاه.

وأخيراً فقد يكون انتهاء الخصومة راجعاً إلى زوال ركن المنازعة كما لو منع شخص من القيام بأمر معين ثم سمحت له جهة الإدارة بالقيام بهذا الأمر أثناء منازعته قضائياً فيه.

---

(1) د. فهمي مصطفي أبو زيد ، القضاء الإدارى ومجلس الدولة، الجزء الأول- قضاء الإلغاء صفحة 630 .

ولا يمنـع الحكم باعتبـار الخصـومة منتهيـة مـن التعـرض لموضـوعها ولكـن لتحديـد الملتزم بالمصروفات فقط .

الفصل الثاني

إجراءات الحكم في دعوى الإلغاء

بعد تناولنا لدعوى الإلغاء من حيث انعقادها وإجراءات رفعها وتحضيرها، وكذلك إجراءات سيرها أمام محكمة القضاء الإداري من خلال الطلبات التي يقدمها المدعي والدفوع التي يرد بها المدعى عليه مع احتمال تدخل غير أطراف المنازعة في دعوى الإلغاء، ومما قد تتعرض له من ترك وانقطاع أو انتهاء قبل الحكم فيها موضوعاً وكذلك بعد انتهاء القاضي من مرحلة فحص أسباب الطعن بالإلغاء ، نكون قد وصلنا للمرحلة الأخيرة في الدعاوى القضائية بصفة عامة ودعوى الإلغاء بصفة خاصة ، حيث يصدر فيها الحكم القضائي.

حيث تعتبر الأحكام القضائية إعلانًا لفكر القاضي في استعماله لسلطته القضائية أيًا كانت المحكمة التي أصدرت الحكم سواءً أكانت تلك المحكمة مدنية أم جنائية أم إدارية ، وأيًا كان مضمون ذلك الحكم ، وإصدار الأحكام في الموضوع يعد الخاتمة الطبيعية لكل خصومة ، إذ إن الغرض الأساسي من رفع الخصومة إلى القضاء والسير فيها وإثباتها هو الوصول إلى حكم يتفق مع حقيقة مراكز الخصوم فيها ويبين حقوق كل منهم فيضع حدًا للنزاع بينهم[(1)].

وبتطبيق ذلك على دعوى الإلغاء فإن القاضي الإداري عند نظره الدعوى تكون سلطاته محددة في أمور ثلاثة هي :

أولاً : للقاضي أن يحكم بإلغاء القرار الإداري محل الدعوى إلغاءً كليًا .

ثانيًا : للقاضي أن يحكم بإلغاء القرار الإداري محل الدعوى إلغاءً جزئيًا ، وذلك إذا ما اتضح له عدم مشروعية بعض أجزائه أو آثاره وصحة البعض الآخر ، وبالتالي يكتفي بالإلغاء الجزئي لذلك القرار .

ثالثًا : للقاضي أن يرفض الدعوى باعتبارها غير مقبولة إما لأسباب تتعلق بالشكل ، أو لأسباب تتعلق بالموضوع حيث يمكن للقاضي أن ينتهي إلى أن القرار غير مشوب بما يبطله .

---

(1) عكاشة حمدي ياسين ، الأحكام الإدارية في قضاء مجلس الدولة، ط1 ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 1997م ، ص7 .

فالملاحظ أن القاضي الإداري مقيد بإحدى الحالات السابقة وهو بصدد إصدار حكمه في دعوى الإلغاء، فلا يستطيع إصدار أوامر للإدارة لكي تتصرف على نحو معين.

وفي نفس الوقت فإنه لا يستطيع تعديل القرار المشوب بالبطلان أو أن يستبدل به قرار آخر ، والسبب في ذلك مرجعه الأخذ بمبدأ الفصل بين السلطات والذي يقرر عدم تدخل سلطة في أعمال سلطة أخرى[1].

وتبدو هذه الصورة أكثر وضوحًا في كل من فرنسا ومصر وسوريا ، عنها في إنجلترا، ففي إنجلترا نجد أن الوضعية السابقة تختلف .

حيث يتميز النظام القانوني فيها بأن دور القاضي يختلف عن دور القاضي الإداري في دول النظام المزدوج كفرنسا ومصر وسوريا، حيث إن القاضي في إنجلترا يملك القدرة على إصدار الأوامر والنواهي إلى الإدارة لإلزامها بالقيام بعمل أو بالامتناع عن القيام بعمل يحرمه القانون كما يمكنه أن يحكم بالإلغاء وبحقوق معينه للطاعن[2].

إن الحكم الذي يصدر في دعوى إلغاء القرار المطعون فيه المشوب بأحد العيوب التي تستوجب إلغائه ، يصدر إما بتأييد القرار الإداري لكونه صحيحاً ، أو لأن الدعوى قد فقدت أحد شروط قبولها من صفة ومصلحة وميعاد أو لأن المحكمة التي رفعت أمامها الدعوى محكمة غير مختصة بنظرها ، لذلك سنقسم الدراسة في هذا الفصل على النحو التالي:

المبحث الأول : مقومات الحكم الصادر في دعوى الإلغاء.

المبحث الثاني : سلطات القاضي في دعوى الإلغاء .

المبحث الثالث : الطعن بالحكم الصادر في دعوى الإلغاء.

المبحث الرابع : الأثار المترتبة على الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

---

(1) د. خضر طارق فتح الله ، القضاء الإداري ، دعوى الإلغاء ، مرجع سبق ذكره ، ص 259 .

(2) د. عيسى رياض ، دعوى الإلغاء في الجزائر ، دراسة مقارنة ، الكويت ، مجلة الحقوق، السنة الثالثة عشرة العدد الرابع ، ديسمبر 1989م ، ص 14 .

المبحث الأول – مقومات الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

الحكم القضائي بصفة عامة هو قرار تصدره جهة مشكلة وفقاً للقانون ، للفصل فيما يعرض عليها من منازعات وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً بحكم ينهي الخصومة بحيث تستنفذ المحكمة ولايتها بإصداره [1] .

بعد الانتهاء من إجراءات المرافعة وتبادل الدفوع ودراسة دعوى الإلغاء من كافة جوانبها ووقائعها بصورة تسمح بإصدار الحكم فيها يصدر القاضي قراره بإقفال باب المرافعة وحجز القضية للحكم في جلسة قادمة .

يحق لأي من أطراف الخصومة طلب حفظ حقه بتقديم مذكرة خلال فترة الترخيص وهي الفترة الممتدة من انتهاء الجلسة التي قرر القاضي إقفال باب المرافعة فيها إلى أسبوع يسبق جلسة الحكم ، حيث يقرر القاضي حفظ حق الجهة التي طلبت تقديم المذكرة خلال هذه الفترة .

ومن حيث إن الأصل أنه لا يجوز للمحكمة أن تقبل دفاعاً أو أوراقاً من أحد الخصوم بعد حجز الدعوى للمداولة فيها تمهيداً لإصدار الحكم في غيبة الخصم الآخر دون أن تمكن هذا الخصم من الاطلاع عليها ومباشرة حقه الطبيعي في الدفاع بشأنها ومن حيث إن مقتضى ذلك أنه إذا صرحت المحكمة للطرفين بتقديم مذكرات خلال أجل معين فإنه لا يجوز لها خلال هذا الأجل قبول مستندات من أحد الطرفين فإذا ما تقدم أحدهما بمستندات ، كان أمام المحكمة المستهدفة ما يقتضيه تحقيق العدالة والمساواة أمام القانون واحترام قداسة حق الدفاع إما أن تغفلها لعدم التصريح بتقديمها علانية قبل حجز الدعوى للحكم وإما أن تعيد الدعوى إلى المرافعة لتمكن الطرف الآخر من الاطلاع عليها [2] .

إلا أن ما يسير عليه العمل لدى محاكم مجلس الدولة السوري أنه إذا منح القاضي حق تقديم مذكرة لأحد أطراف الخصومة في دعوى الإلغاء خلال فترة الترخيص وتقدم بها.

---

(1) خليفة عبد العزيز عبد المنعم – المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، منشأة المعارف ، الإسكندرية ،2005 ص 281.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم /2424/ لسنة 32 قضائية جلسة 1991/1/5 .

قرر القاضي ضمها للملف بعد تبليغها للطرف الآخر وإننا نؤيد ما يسير عليه القضاء الإداري لأن الخصم قد اطلع عليها ويحق له الرد إذا رأى ضرورة لذلك مما يساعد القاضي على حسم الدعوى دون أن يضطر لفتح باب المرافعة فيها وتأخير الفصل فيها .

لذلك ولبيان مقومات الحكم الصادر في دعوى الإلغاء ، سنعرض للمبادئ التي تقررت في هذا الموضوع من خلال المطالب التالية:

- المطلب الأول : حجز القضية للحكم وقفل باب المرافعة .
- المطلب الثاني : المداولة.
- المطلب الثالث : النطق بالحكم .
- المطلب الرابع : التوقيع على مسودة الحكم وإيداعها .
- المطلب الخامس : بيانات الحكم.
- المطلب السادس : أسباب الحكم.
- المطلب السابع : منطوق الحكم في دعوى الإلغاء.
- المطلب الثامن : الحكم بمصاريف الدعوى .
- المطلب التاسع : نسخة الحكم الأصلية

المطلب الأول– حجز القضية للحكم وقفل باب المرافعة

إذا انتهت إجراءات الدعوى ، وتم استيفاء جميع المستندات ، وقدم كل الأطراف مذكراته وأبدى دفاعه ، كان على المحكمة أن تصدر الحكم في موضوع الدعوى .

وفي هذه الحالة يجوز للمحكمة أن تنطق بالحكم في الجلسة ، ويجوز لها تأجيل إصداره إلى جلسة أخرى ، وهو ما نصت عليه المادة 200 من قانون أصول المحاكمات المدنية ، وحجز القضية للحكم يعني قفل باب المرافعة فيها ، ويترتب على قفل باب المرافعة ما يلي [1] :

- تعتبر الدعوى مهيأة للحكم ، وهو ما قضت به الفقرة الثانية من المادة 166 قانون أصول المحاكمات المدنية والتي نصت على أن " تعتبر الدعوى مهيأة للحكم في موضوعها متى كان الخصوم قد أبدوا أقوالهم وطلباتهم الختامية في جلسة المرافعة ".

- إن القوانين المعدلة للاختصاص لا تسري على الدعاوى التي قفل فيها باب المرافعة ، وهو ما نصت عليه المادة الأولى من قانون أصول المحاكمات المدنية من أنه : " تسري قوانين المرافعات على ما لم يكن قد فصل فيه من الدعاوى ، أو تم من الإجراءات ، قبل تاريخ العمل بها ، ويستثنى من ذلك 1ـ القوانين المعدلة للاختصاص متى كان تاريخ العمل بها بعد ختام المرافعة ".

- لا يقبل التدخل أو إدخال خصوم جدد بعد قفل باب المرافعة ، وهو ما نصت عليه المادة 161 من قانون أصول المحاكمات المدنية .

ولا تنقطع الخصومة بوفاة أحد الخصوم أو بفقده أهلية الخصومة ، أو بزوال صفة من كان يباشر الخصومة عنه من النائبين بعد أن تكون الدعوى قد تهيأت للحكم في موضوعها وفق ما نصت عليه المادة 165 من قانون أصول المحاكمات المدنية .

---

(1) د. حلمي محمود ، القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، دار الفكر العربي ،1974 ، ص 363 . 364 .

المطلب الثاني – المداولة

بعد الانتهاء من الجلسة التي تقرر فيها قفل باب المرافعة ، تبدأ المداولة وتبادل الرأي بين أعضاء هيئة المحكمة الذين حضروا إجراءات المرافعة .

تكون المداولة في الأحكام بين القضاة المجتمعين سراً [1] ، والمداولة هي المشاورة بين أعضاء المحكمة في منطوق الحكم وأسبابه ، وبعد انتهاء المرافعة وقبل النطق به ولا يجوز حصول المداولة قبل انتهاء المرافعة وتتم المداولة إما أثناء انعقاد الجلسة ويتلوها إصدار الحكم أو في غرفة المذاكرة على أن يتلوها إصدار الحكم في نفس الجلسة .

وقد تؤجل المداولة وينطق بالحكم في جلسة أخرى ولا يعتبر الحكم أنه قد صدر بانتهاء المداولة ولا يصير حقاً للخصم الذي صدر لمصلحته.

فيجوز لكل قاضٍ إلى ما قبل النطق بالحكم أن يعدل عن رأيه ويطلب إعادة المداولة وترتب على ذلك أيضاً أنه إذا توفي أحد القضاة أو زالت عنه صفته بعد إتمام المداولة وقبل النطق بالحكم وجب فتح باب المرافعة من جديد وكل هذه ضمانات مقررة للخصوم أنفسهم[2].

كما لا يجوز أن يشترك في المداولة غير القضاة الذين سمعوا المرافعة وإلا كان الحكم باطلاً مؤدى ذلك أنه إذا تغير أحد أعضاء الدائرة التي استمعت إلى المرافعة وجب فتح باب المرافعة وإعادة الإجراءات أمام المحكمة بهيئتها الجديدة [3] .

وتبرير ذلك أن إغفال الإجراء سالف البيان يؤدي إلى بطلان الحكم لصدوره من قاضٍ غير الذي سمع المرافعة ، هذا البطلان ينصرف إلى عيب في الحكم يتعلق بالجانب

---

(1) المادة 195 أصول محاكمات مدنية سورية .

(2) د. أبو العينين ماهر – إجراءات الدعوى الإدارية والدفوع أمام محاكم مجلس الدولة بين قضاء النقض وقضاء المحكمة الإدارية العليا ، مرجع سايق، ص958 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1416 لسنة 26 ق جلسة 1984/3/27 س 29 ص889 .

الشخصـي مـن الصـلاحية الخاصـة بالقاضـي ويتعلـق بالنظـام العـام ولا يـزول بالتنـازل عنـه وللمحكمة أن تقضي به من تلقاء نفسها [1].

ومعنى سرية المداولـة ألا يشترك فيها غير قضـاة الدائرة التي نظرت الدعوى فضـلاً عن ضرورة حصولها سراً بينهم دون سماعها من جانب غيرهم .

ويجب أن تـتم المداولـة بـين جميـع قضـاة الـدائرة التـي سـمعت المرافعـة مجتمعين وإفشـاء سر المداولـة لا يؤدى إلى بطـلان الحكم وإن كـان يعرض من أفشـى السر للجزاءات التأديبية [2].

والحكم الصادر يكون بأغلبية الآراء ، فرئيس الدائرة ليس له صوت مرجح علـى بقيـة الأعضـاء ، فإذا لم تتوافر الأغلبيـة وتشعبت الآراء لأكثر من رأيين وجب أن ينضـم الفريـق الأقل عددًا أو الفريق الذي يضم أحدث القضـاة لأحد الرأيين الصـادرين مـن الفريـق الأكثـر عددًا .

وذلك بعد أخذ الآراء مرة ثانيـة ، وهو مـا نصـت عليـه المـادة رقم 197 مـن قـانون أصول المحاكمات المدنية .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1547 لسنة 29 ق جلسة 1986/5/3 سنة 31 ص298 .

(2) د. أبو الوفا أحمد – نظرية الأحكام فى قانون المرافعات، الطبعة السادسة، الاسكندرية، منشأة المعارف،1989. ص 657

المطلب الثالث – النطق بالحكم

يتم النطق في الحكم بعد التوقيع على مسودة الحكم وإيداعها ملف الدعوى، حيث" يصدر الحكم في الدعوى في جلسة علنية " [1] "، و" إن صدور الحكم في جلسة سرية يؤدي إلى بطلانه بطلاناً يتعلق بالنظام العام" [2] .

والمقصود بالنطق بالحكم هو قراءاته بصوت عال في الجلسة ، وقد تنصب القراءة على أسباب الحكم ومنطوقه وقد تقتصر على المنطوق وحده إذ لا يشترط أن يقرأ بالكامل بل يكفي أن يقرأ منطوقه في الجلسة العلنية ولو كانت المرافعة التي سبقت إصدار الحكم قد تمت في جلسة سرية مراعاة لاعتبارات يقتضيها النظام العام أو حسن الآداب .

ذلك أن من علانية النطق بالحكم منح الفرصة للمتقاضين لرقابة أعمال القضاء وإضفاء مظهر من مظاهر الجدية في العمل القضائي [3].

ويترتب على النطق بالحكم ما يلي [4] :

1- أن النزاع يخرج من ولاية المحكمة ، فلا تملك بعد ذلك العدول عما قضت به أو تعديله ، ومع ذلك يجوز للمحكمة تصحيح ما وقع من أخطاء مادية أو كتابية أو حسابية، كما يكون للمحكمة أن تقوم بتفسير ذلك الحكم.

2- يترتب على النطق بالحكم بدء مواعيد الطعن فيه .

3- يترتب كذلك على النطق بالحكم أن تثبت الحقوق التي قررها ، فلا تسقط إلا بمضي المدة الطويلة.

---

(1) المادة 33 من قانون مجلس الدولة السوري.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 748 لسنة 18 ق جلسة 1975/5/24 م.15 س ح 2 ص1134.

(3) المنجي إبراهيم – التعليق على نصوص قانون مجلس المدينة، مرجع سابق ، ص581-582.

(4) د. حلمي محمود ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 365 ، 366 .

المطلب الرابع – التوقيع على مسودة الحكم وإيداعها

بعد الانتهاء من المداولة يقوم أحد أعضاء الدائرة التي نظرت الدعوى بإعداد مسودة الحكم ، وتقوم هيئة الدائرة بمراجعتها والاتفاق عليها وتوقيعها .

ويجب في جميع الأحوال أن تودع مسودة الحكم المشتملة على أسبابه موقعة من رئيس المحكمة ومن القضاة عند النطق بالحكم وإلا كان الحكم باطلاً و يجب أن تكون مشتملة على منطوقه وأسبابه.

تحفظ في ملف الدعوى ولا تعطى منها صور ولكن يجوز للخصوم إلى حين إتمام تسجيل الحكم الإطلاع عليها ، وهو ما نصت عليه المادة 205 من قانون أصول المحاكمات المدنية .

المطلب الخامس – بيانات الحكم

يجب أن يتضمن الحكم اسم المحكمة التي أصدرته وتاريخ إصداره وأسماء القضاة الذين اشتركوا في إصداره واسم الكاتب .

كما يجب أن يتضمن أسماء أطراف المنازعة وألقابهم وصفاتهم وأسماء وكلائهم ، وخلاصة ما قدموه من طلبات ودفوع وما استندوا إليه من الأدلة والحجج القانونية ورأي المفوض وأسباب الحكم ومنطوقه ".

وقد جرى القضاء الإداري على ضرورة ذكر اسم المفوض الذي أبدى رأيه في القضية"[1].

إن البيانات الواجب توافرها في نسخة الحكم الأصلية [2] هي :

1– صدور الحكم باسم الشعب في سوريا فالمادة 134 من الدستور السوري نصت على أن الشعب هو مصدر السلطات ومنها السلطة القضائية فإذا لم يشمل الحكم على هذا البيان ، ورد معيباً فلا يبطل الحكم إذ لا شك أن الحكم مادام قد صدر من محكمة مشكلة وفقاً للقانون قد صدر باسم الشعب .

2– بيان المحكمة التي أصدرت الحكم : والمقصود بيان اسم المحكمة للتأكد من أن الحكم قد صدر من محكمة مختصة ، ولا يهم بيان المكان الذي تقع به المحكمة فلا يترتب عليه بطلان الحكم.

3- تاريخ الحكم : والمقصود تاريخ النطق به ، وذلك لمعرفة بدء ميعاد الطعن في الأحكام ولتحديد الوقت الذي تسري فيه حجية الأمر المقضي به .

على أنه يلاحظ أن وجود خطإ مادي في هذا التاريخ ، أو إغفال الحكم له لا يؤدي إلى بطلان الحكم إذا كان التاريخ قد ثبت في محضر الجلسة التي صدر فيها الحكم ، ذلك أن الأصل في ثبوت تاريخ إصدار الحكم هو محضر الجلسة .

---

(1) د. حلمي محمود ، القضاء الإداري ، مرجع سابق ، ص 366 . 367 .

(2) د. والي فتحي – المرجع السابق – ص697 وما بعدها – والدكتور أحمد أبو الوفا المرجع السابق ص727 مشار إليهما بمرجع د. حمدي ياسين عكاشة ص46 .

4- أسماء القضاة الذين سمعوا المرافعة واشتركوا في الحكم وحضروا تلاوته : وذلك للتأكد من أن الحكم قد صدر من قضاة صالحين لإصداره وأن القضاة الذين سمعوا المرافعات هم الذين تداولوا لإصداره وحضروا النطق به .

ولم تنص المادة /206/ من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /84/ تاريخ 1953/9/28 صراحة على البطلان كجزاء لعدم بيان أسماء القضاة الذين أصدروا الحكم بل اكتفت بذكر أسماء القضاة الذين اشتركوا في إصداره .

5- اسم مفوض الدولة الذي حضر جلسة النطق بالحكم : ولا يشترط أن يكون هو ذاته مفوض الدولة الذي أبدى الرأي في الدعوى وإنما يكفي أن يكون ممثلاً لهيئة مفوضي الدولة ، وكذلك الإشارة إلى إيداع تقرير مفوض الدولة وبنتيجته ما لم يكن الحكم فصلاً من طلبات وقف التنفيذ أو استمرار صرف الراتب .

6- أسماء الخصوم وألقابهم وصفاتهم وموطن كل منهم وحضورهم وغيابهم .

7- عرض مجمل وقائع الدعوى ، فيكفي أن يذكر في الحكم بإيجاز ما يكون ذكره في الوقائع ضرورياً للفصل في الدعوى المتعلقة بسير الخصومة فيها .

8- طلبات الخصوم وخلاصة موجزة لدفوعهم ودفاعهم الجوهري .

9- أسباب الحكم ومنطوقه كما ورد في مسودة الحكم، ويجب على المحكمة أن تفصل في كل ما يقدم لها من طلبات وألا تقضي بأكثر مما يطلبه الخصوم .

10- توقيع رئيس الجلسة وكاتبها ، فإذا لم يوقع الرئيس على الحكم كان الحكم باطلاً، وعلى العكس لا يترتب البطلان على عدم توقيع كاتب الجلسة ، إذ الحكم كعمل إجرائي ليس عمل الكاتب .

وبعد كتابة نسخة الحكم الأصلية يجب حفظها في ملف القضية وذلك خلال أربع وعشرين ساعة من يوم النطق به في القضايا المستعجلة وثلاثة أيام في القضايا الصلحية وسبعة أيام في القضايا الأخرى وفق ما نصت عليه المادة /203/ أصول محاكمات مدنية، ولا يترتب على عدم احترام هذا الميعاد بطلان الحكم.

وعلى خلاف مسودة الحكم، فإن نسخته الأصلية يمكن أن تعطى منها صور .

وصور الأحكام نوعان[1] :

---

(1) د. أبو الوفا أحمد – نظرية الأحكام فى قانون المرافعات، مرجع سابق – ص 731 وما بعدها .

أ- صورة بسيطة : وهذه تعطى لمن يطلبها ولو لم يكن طرفاً في الخصومة، وذلك بعد لصق الطوابع المقررة.

ب-صورة تنفيذية يجري بموجبها تنفيذ الحكم ، وهي تعطى فقط للخصم الذي تعود عليه منفعة من تنفيذ الحكم إذا كان الحكم سنداً تنفيذياً .

المطلب السادس – أسباب الحكم

يشترط في الحكم أن يكون مسبباً وموقعاً من كامل أعضاء الهيئة التي قامت بإصداره وأن يتضمن البيانات الواجب توافرها في الحكم القضائي والرد على جميع الدفوع التي أثارها الخصوم تحت طائلة الطعن بها .

ويقصد بالتسبيب أن يحدد الحكم الوقائع ومواد القانون ووجه الرأي الذي تبنته المحكمة بوضوح كاف يؤدي إلى منطوق الحكم منطقاً وعقلاً ولا يكفي في هذا الشأن لاعتبار الحكم مسبباً ترديد نصوص القانون أو سرد الوقائع دون تحديد واضح وقاطع لما اعتمدته المحكمة وأقرته من حادثات الواقع وتحصيل فهم نصوص القانون الذي بنت عليه المنطوق [1] .

وإن عدم الرد على الدفاع بطريق مباشر أو غير مباشر يعد إخلالاً بحق من الحقوق الجوهرية وهو حق الدفاع بما يؤثر على الحكم يؤدي إلى البطلان [2] .

" والتسبيب هام جداً لطمأنينة المتقاضين من ناحية ولا عمال رقابة جهات القضاء العليا من ناحية أخرى، ولهذا فإن المشرع نفسه قد سحب ضمانة التسبيب إلى القرارات الإدارية الصادرة في مجال التأديب .

استثناء من الأصل العام الذي يعفي جهات الإدارة من تسبيب قراراتها ، ولكي يؤدي التسبيب دوره يجب أن يتناول وقائع الدعوى والأدلة التي استند إليها في تكوين اقتناعه سلباً أو إيجاباً، ونصوص القانون التي طبقها ، وأن يكون الحكم خلاصة منطقية لكل ذلك " [3] .

وفي فرنسا يلاحظ أن تسبيب الحكم له أهمية كبيرة ، حيث عن طريق ذلك التسبيب يتمكن الخصوم من إخضاع الحكم لرقابة القاضي ، وللأهمية البالغة لهذا التسبيب فإن مجلس الدولة يعتبره مبدأً إجرائيًا عامًا لا يحتاج إلى نص يستند إليه .

ويتصف التسبيب أمام المجلس بالإيجاز والاختصار وعدم الإسهاب في التفاصيل، وتبدو هذه الصفة بشكل أكثر وضوحًا في الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء[1] .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 727 لسنة 33 ق جلسة 1989/6/17 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في ا لطعن رقم 2647 لسنة 32 ق جلسة 1988/1/30 سنة 33 ص 792 .

(3) د. الطماوي سليمان – القضاء الإداري ، الكتاب الاول ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ص632.

أما في إنجلترا فإن تسبيب الحكم القضائي الصادر من المحاكم الخاصة بالإدارة كان من ضمن أهم التوصيات التي أوصت بها لجنة فرانكس .

حيث أوصت اللجنة المذكورة بأن تقوم المحاكم الخاصة بالإدارة بإبداء الأسباب الموجبة لاتخاذ قراراتها ، وأن عليها أن تخطر أطراف الخصومة بصورة مكتوبة من القرار يتضمن إلى جوار المنطوق الوقائع والأسباب القانونية التي أدت إلى إصداره ، كذلك فإن ذلك الإخطار لا بد وأن يتضمن ما إذا كان لأي طرف من أطراف الخصومة الحق في الاستئناف أم لا .

وبصدور القانون الخاص بالإدارة سنة 1958 والذي أعقبه قانون 1971 تم إدخال هذه التوصية إلى حيز التنفيذ وذلك بنص القانون عليها بشكل رسمي .

حيث نصت المادة الثانية عشرة من قانون سنة 1971 الحالي على أنه " **يتعين على كل محكمة واردة في الجدول الأول الملحق بالقانون المشار إليه أن تبين أسباب القرار الذي تصدره خطيًا أو شفهيًا إذا طلب منها ذلك ، سواءً عند تبليغ منطوق القرار أم قبل تبليغه** " .

ولكن القانون لم ينص على ضرورة أن تقوم المحكمة بتبليغ أطراف النزاع أنهم يملكون الحق في أن يطلبوا إليها إبداء الأسباب التي تستند إليها قراراتها ، إلا أن الممارسة العملية والتطبيق العملي أديا إلى النتيجة ذاتها .

ويلاحظ في إنجلترا أن المحكمة الخاصة بالإدارة لها أن ترفض ذكر الأسباب على أساس أن ذلك يتعارض مع متطلبات الأمن القومي ، كما أن للمحكمة أن ترفض الكشف عن هذه الأسباب في حالة أن الكشف عنها سوف يضر بمصلحة صاحب الشأن المقصود بقرار المحكمة بصورة رئيسية، ومثاله حالة المصابين بالأمراض العقلية .

---

(1) د . الدغيثر فهد بن محمد بن عبد العزيز ، رقابة القضاء على قرارات الإدارة ، مرجع سابق هـ ، ص 361.

كما أن لرئيس القضاء في إنجلترا أيضًا إعفاء بعض المحاكم من واجب تسبيب قراراتها وذلك بعد التشاور مع مجلس المحاكم الخاصة بالإدارة ، ولقد وافق ذلك المجلس على هذا الإعفاء بالنسبة لبعض القضايا والتي من بينها قضايا ضريبة الدخل [1] .

إن الأحكام القضائية يجب أن تشتمل على الأسباب التي بنيت عليها وإلا كانت باطلة ، فأسباب الحكم تعتبر هي المبررات التي أدت إلى اقتناع المحكمة بالرأي الذي انتهت إليه ، وهذه الأسباب إما أن تكون واقعية، تبرر فهم المحكمة للواقع في القضية من وراء بحثها لظروفها ومستنداتها ومذكرات الخصوم فيها .

وإما أن تكون قانونية تتعلق بتكييف هذه الوقائع وبيان حكم القانون فيها، فيجب أن يكون الحكم مشتملاًً على الأسباب التي بني عليها، وذلك بشكل واضح غير مبهم وإلا كان باطلاًً، مع الأخذ بعين الاعتبار أنه لا يشترط في هذا الصدد أن تتعقب المحكمة حجج الخصوم وتفنيدها ، وإنما يكفي ذكر الأدلة الواقعية والحجج القانونية التي استندوا إليها، ولا تكفي في ذلك الإحالة إلى حكم آخر صدر في نفس الجلسة [2] .

إلا أن القرارات الصادرة أثناء النظر بالنزاع وقبل الحكم في الموضوع لا يشترط فيها التسبيب وعلى هذا فقد قضى :

" أن القرار الصادر بندب الخبير لا يخرج عن كونه حكماً توافرت له مقومات الأحكام إذ أصدرته محكمة القضاء الإداري بما لها من سلطة قضائية في خصومة مطروحة عليها متضمناً إجراء من إجراءات الإثبات ولئن كان هذا الحكم قد صدر غير مسبب إلا أن ذلك ليس من شأنه أن ينزع عنه صفة الحكم أو يشوبه بالبطلان ، إذ المسلم به أن الأحكام

---

(1) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، مرجع سبق ذكره ، ص 163 .

(2) د. حلمي محمود ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص 367 . د. رمضان محمد بطيخ ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص 749 ، 750 .

غير القطعية الصادرة باتخاذ إجراء من إجراءات الإثبات لا يلزم تسبيبها لأن النطق به يفصح بذاته عن سبب إصدارها " [1] .

وهنا نرى ضرورة أن ينص المشرع السوري على إلزام محاكم مجلس الدولة السوري بالرد على الأسباب التي بني عليها الحكم إذا طلب منها ذلك أسوة بالمشرع الإنجليزي.

---

(3) قرار محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 620 لسنة 11 ق جلسة 1966/11/19 س 12 ص229 .

المطلب السابع – منطوق الحكم في دعوى الإلغاء

يقصد بمنطوق الحكم هو ذلك الجزء من الحكم الذي يفصل في نقطة النزاع ، والذي يلتزم المحكوم عليه بتنفيذه بحرفيته ومضمونه .

فمنطوق الحكم في دعاوى الإلغاء يكون بإلغاء القرار المطعون فيه كليًا أو جزئيًا أو برفض إلغائه [1] .

يجب أن يكون منطوق الحكم متسقًا مع أسبابه ، بحيث يكون النتيجة المنطقية والحتمية للبناء المنطقي الذي قام عليه الحكم .

لذلك لا يجوز أن يكون منطوق الحكم متناقضًا في أجزائه أو عباراته أو ألفاظه ويجب أن يكون متماشياً مع أسباب الحكم وغير متعارض معها [2] .

وأن ينطوي منطوق الحكم على الفصل في سائر الطلبات أو الدفوع التي يتقدم بها طرفي الدعوى سواء أكانت شكلية أم موضوعية ويجب أن يصدر الحكم في ضوء طلبات الخصوم ووفقاً لها [3] ، كما يحتوى منطوق الحكم على الفصل في الدفوع الشكلية والموضوعية ، وفي الطلبات الواحد تلو الآخر، كما يتناول الفصل في مصاريف الدعوى.

وإذا أغفلت المحكمة الحكم في بعض الطلبات الموضوعية جاز لصاحب الشأن أن يتقدم بطلب إلى المحكمة لنظر هذا الطلب والحكم فيه ، أما الأخطاء المادية والكتابية والحسابية فتتولى المحكمة تصحيحها وذلك بقرار تصدره من تلقاء نفسها أو بناءً على طلب أحد الخصوم من غير مرافعة ، ويجرى كاتب المحكمة هذا التصحيح على نسخة الحكم الأصلية ويوقعه هو ورئيس الجلسة [4].

وتجدر الإشارة إلى أن إثبات حضور مفوض الدولة هو أمر واجب وعدم إثبات حضوره وقت النطق بالحكم من مؤداه بطلان الحكم وتقضي المحكمة من تلقاء نفسها ببطلان الحكم [5].

---

(1) الصغيري أحمد علي أحمد – المحاكم الاتحادية والمحلية في دولة الإمارات العربية المتحدة ودورها في إلغاء القرارات الإدارية مقارنة مع الوضع في فرنسا وإنجلترا ومصر، رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس، 2006.

(2) جمال الدين سامي – إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات ، مرجع سابق ، ص 181.

(3) جمال الدين سامي – إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص182.

(4) د. حلمي محمود ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص 369 .

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في لطعن رقم 1343 لسنة 25 ق جلسة 1982/1/3 س27 ص193

المطلب الثامن – الحكم بمصاريف الدعوى

عند رفع دعوى الإلغاء يقوم المدعي بسداد الرسوم المقررة حيث لا يتم إيداع عريضة الطعن بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه إلا بعد أن يتم تقدير الرسم من ديوان المحكمة المختصة .

ويعطى وكيل المدعي إيصال محدد عليه الرسم المقدر ليتم سداده لدى صندوق المالية المختص بسداد الرسوم القضائية ، بعد ورود الإيصال المالي موضحاً عليه سداد الرسم من قبل المدعي أووكيله يتم عندها إيداع الطعن ويسجل في سجل الأساس المعد وتصبح الدعوى عندها مسجلة لدى محاكم مجلس الدولة .

إن مصاريف الدعوى هي الرسوم القضائية المقررة لرفع الدعوى ذلك أن الدولة تفرض على المتقاضي دفع رسوم محددة مقابل اللجوء إلى القضاء ، يقوم سدادها من تستحق عليه على أن يتم تسويتها عند صدور الحكم[(1)] .

إن مصاريف الدعوى وإن كان أحد عناصرها رسوم الدعوى إلا أنها أعم من الرسوم إذ تشمل كافة ما ينفقه الخصوم من نفقات لازمة لرفع الدعوى وسيرها حتى الحكم فيها كمصاريف أتعاب الخبراء ومصاريف الانتقال إلى المحكمة إذا استلزم الأمر ذلك في الدعوى فضلاً عن مقابل أتعاب المحاماة [(2)] .

إلا أن هذه الرسوم ليست هي المصاريف الوحيدة التي تدفع أثناء الخصومة ، وعلى كل خصم أن يدفع مقدماً نفقات الأعمال التي تقوم بها المحكمة أو يطلبها لحسابه ، فالأصل أن على المدعي أن يدفع الرسوم القضائية المقررة على دعواه ، وأتعاب الخبراء ، ومصاريف انتقال المحكمة أو القاضي في الحالات التي يستلزم الأمر فيها ذلك الانتقال وأتعاب المحاماة لنقابة المحامين .

كما أن المدعى عليه قد يقوم أيضاً بسداد بعض الرسوم ويكون ذلك في الحالات التي يعارض فيها المدعي في النتائج التي توصلت إليها الخبرة الجارية في الدعوى ، ويتقدم

---

(1) إالمنجي براهيم – المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص625 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في لطعن رقم 821 لسنة 26 ق جلسة 1984/6/9 سنة 29 ص1198.

المدعى عليه بطلب إعادة الخبرة ، إذا استجابت المحكمة لطلب إعادة الخبرة عندها تقرر إعادة الخبرة وتكليف المدعى عليه الذي طلب إعادة الخبرة بسداد أتعاب الخبراء والمصاريف المترتبة على ذلك.

ويجب على المحكمة عند إصدار الحكم الذي تنتهي به الخصومة أمامها أن تحكم من تلقاء نفسها في مصاريف الدعوى[1] .

قبل صدور الحكم المنهي للخصومة لا يجوز قانوناً الحكم في المصاريف وإنما يجب إبقاء الفصل فيها لحين الفصل في الموضوع[2] .

ويحكم بمصاريف الدعوى على الخصم المحكوم عليه فيها إلا أنه طبقاً لقانون الرسوم فإنه لا يستحق أية رسوم على الدعاوى والطعون التي ترفعها الحكومة .

وعلى ذلك فمتى حكم في مثل هذه الدعاوى والطعون بإلزام الحكومة بالمصاريف ، فإن مثل هذا القضاء يقتصر أثره على عناصر المصاريف المستحقة قانوناً دون ما عداها ولا يمتد هذا الأثر ليشمل الرسوم القضائية التي لا وجود لها لعدم استحقاقها[3].

الأصل أن مصاريف الدعوى تقدر في الحكم وعند عدم تقديرها يتولى ذلك رئيس الهيئة التي أصدرت الحكم بأمر على عريضة الأمر الصادر في هذا الشأن ويعتبر مكملاً للحكم ومن طبيعته .

وكذلك الأمر في حالة عدم تقدير أتعاب الخبراء فإن سلطة رئيس الهيئة في إصدار أمر على عريضة قاصرة على تقدير المصاريف دون الحكم بها .

وللقاضي حرية تقدير المصروفات المناسبة حسبما يستظهره من ظروف الدعوى ومستنداتها إلا أن يلزمه القانون بتقدير معين ولا يجوز له أن يتعدى سلطة تقدير المصروفات إلى سلطة الحكم بها [4].

---

(1) المادة 208 من قانون أصول محاكمات مدنية سورية .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 535 لسنة 17 جلسة 8/5/ 177 م-15- س ج2 ص1173.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعنان رقم 418 ، 460 لسنة 17 ق جلسة 1981/2/21 سنة 26 ص594.

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1013 لسنة 15 ق جلسة 1970/5/9 س15 ص208.

هذا وقد استقر الاجتهاد على أن رجوع الإدارة عن قرارها المطعون فيه يؤدي إلى اعتبار الخصومة منتهية مع إلغاء الحكم المطعون فيه ويلزم الإدارة بمصروفات الدعوى[1] .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 110 لسنة 1963 – مع 1960/1964 م141 ص170 .

المطلب التاسع . نسخة الحكم الأصلية

نسخة الحكم الأصلية هي أصل ورقة الحكم، وهي ليست نسخة، وإنما سميت كذلك، ويطلق عليها أيضاً مبيضة القرار ويحررها كاتب الجلسة ويوقع عليها رئيس الدائرة وتحفظ بملف الدعوى وتكون المرجع في أخذ الصور المختلفة بما فيها الصورة التنفيذية [1] .

بعد أن يتم النطق بالحكم ويتم إيداع مسودته موقعة من جميع من أصدره من القضاة ، تتولى سكرتارية المحكمة نسخ صورة الحكم الأصلية .

ويوقع رئيس الجلسة وكاتبها نسخة الحكم الأصلية المحتوية على وقائع الدعوى والأسباب والمنطوق ، وتحفظ في ملف الدعوى وذلك خلال أربع وعشرين ساعة من إيداع المسودة في القضايا المستعجلة وثلاثة أيام في القضايا الصلحية وسبعة أيام في القضايا الأخرى.

وهو ما نصت عليه المادة 203 من قانون أصول المحاكمات المدنية، ويجوز إعطاء صورة بسيطة من نسخة الحكم الأصلية لمن يطلبها، ولو لم يكن له شأن في الدعوى، وذلك بعد دفع الرسم المقرر [2] .

إلا أن ما يسير عليه العمل أمام محاكم مجلس الدولة السوري، بخلاف ذلك حيث يتم إيداع المسودة بملف الدعوى إلا أنه لا يتم نسخها خلال أجل محدد، مما سار على قبول تسجيل الطعون غير المرفقة مع صورة القرار سواء أكانت مصدقة أم غير مصدقة.

لذلك نناشد مجلس الدولة السوري بالالتزام بما سار عليه القضاء العادي بذلك والنص تشريعياً بتحديد أجل يتم خلاله نسخ القرار ليكون الطاعن على معرفة دقيقة بحيثيات القرار ومضمونه لأنه لا يجوز تصوير مسودة القرار.

---

(1) د.عكاشة حمدي ياسين – موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة ، الكتاب الخامس ، 2010 ، ص 46.

(2) د. حلمي محمود ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص 370 .

المبحث الثاني – سلطات القاضي في دعوى الإلغاء

لسلطة القضاء الإداري حدود ، والحدود التي تقف عندها سلطة القضاء الإداري يمكن ارجاعها إلى الزمر الآتية :

1. حدود ناشئة عن مبدأ فصل السلطات .
2. حدود ناشئة عن قاعدة تفريق الإدارة العاملة عن الإدارة التي تقوم بمهمة القضاء
3. وحدود ناشئة عن غرض الدعوى .

فعملاً بمبدأ فصل السلطات، لا يملك القضاء الإداري النظر لا في الأعمال التشريعية ولا في أعمال السلطة القضائية، كما أنه لا يملك حق تمحيص دستورية القوانين وقاعدة الامتناع عن النظر في الأعمال التشريعية ، وتمتد أيضاً إلى أعمال السلطة التنفيذية التي تمنع بالطابع التشريعي، كالمراسيم التشريعية بعد إقرارها من المجلس النيابي .

أما الحدود الناشئة عن قاعدة تفريق الإدارة العاملة عن التي تقوم بمهمة القضاء فمن شأنها أن تجعل اختصاص القضاء الإداري مقصوراً على الفصل في المسائل الحقوقية les questions de droit دون مسائل الملاءمة les questions[1].

و إن سلطات القاضي الإداري وهو بصدد فحص مشروعية القرار الإداري لإصدار الحكم في دعوى الإلغاء تتمثل في عدة خطوات متتابعة .

حيث يقوم القاضي الإداري أولاًً ببحث توافر شروط قبول هذه الدعوى ابتداءً، فإذا ثبت للقاضي عدم توافر تلك الشروط حكم بعدم قبول الدعوى ، ويستوي في ذلك أن يكون رفض الدعوى راجعاً لعدم توافر أحد شروط قبول الدعوى أو عدم توافرها جميعاً .

أما إذا تأكد القاضي من توافر شروط القبول ، انتقل القاضي للمرحلة الثانية ، وهي بحث موضوع تلك الدعوى ، وذلك بهدف الوقوف على مدى مشروعية القرار الإداري ، أي من حيث مدى مطابقة أو عدم مطابقته لنص القانون وروحه ، فإن وجده القاضي الإداري مشروعًا قضى برفض الدعوى ، وإن لم يجده كذلك قضى بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه

---

(1) د. العجلاني عدنان – الوجيز في الحقوق الإدارية، الجزء الثالث، مرجع سابق، ص352 .

، فالقاضي الإداري في فرنسا ومصر وسوريا وهو بصدد نظر دعوى الإلغاء يختار بين ثلاثة مواقف[1] :

1- رد الدعوى بكاملها إما بسبب عدم توافر شروط قبولها أو إذا تبين للقاضي أن القرار المطعون فيه صحيح من الناحية القانونية في كافة عناصره ، وليس فيه عيب مما أثاره الطاعن أو مما يحق له أن يثيره من تلقاء نفسه.

2- إلغاء القرار المطعون فيه بكامله ، أي إنهاء وجوده تمامًا منذ صدوره واعتباره كأن لم يكن.

3- إلغاء القرار المطعون فيه جزئياً ، وهو ما يحدث عندما يكون من الممكن فصل أجزاء القرار بعضها عن بعض دون ضرر .

وعند المرحلة السابقة تتوقف سلطات القاضي الإداري ، بمعنى أنه لا يملك في حالة عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه إلا أن يحكم بإلغائه دون أن يتجاوز ذلك ، فلا يملك القاضي أن يعدّل القرار المعيب أو يزيل وجه المخالفة التي لحقت به .

كما أن القاضي لا يملك أن يحل محل الإدارة في إصدار قرار إداري صحيح بدلاًً من القرار الباطل والذي حكم بإلغائه ، ولا يحق كذلك للقاضي أن يصدر إلى الإدارة أمرًا بالقيام أو الامتناع عن عمل معين ، وهو ما يتعارض مع مبدأ الفصل بين السلطات بشكل عام أو مع مبدأ الفصل بين القاضي الإداري وبين الإدارة العاملة بشكل خاص [2]

عندما يقرر القاضي الإداري إلغاء القرار الإداري المعيب أو الغير مشروع ، فإن الأصل في هذه الحالة أن يكون الإلغاء كليًا .

بمعنى آخر أن يكون شاملاًً للقرار بشكل كامل ولكل محتواه وفي جميع أجزائه ، ولكن في بعض الأحيان يقوم القاضي بالإلغاء الجزئي للقرار الإداري غير المشروع في أحد أجزائه فقط .

فالإلغاء الجزئي لا يشمل القرار بكامله، وإنما يقع على جزء منه أو على جزء مما قرره أو تضمنه ذلك القرار، مع بقاء باقي الجوانب وباقي المضمون دون إلغاء.

---

(1) فودال جورج و بيار دلفولفية ، القضاء الإداري ، الجزء الثاني، مرجع سابق ه ، ص 265. و من الفقه العربي ، د. سامي جمال الدين، الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مرجع سابق ، ص 849 .

(2) د. بطيخ رمضان محمد ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص 752 .

والأمثلة على ذلك عديدة منها على سبيل المثال صدور قرار على أن ينفذ بأثر رجعى ، فيصدر حكم بإلغاء الأثر الرجعى له، مما يعني أنه يكون صحيحًا من تاريخ صدوره فقط ، أما قبل ذلك فيكون باطلاً وملغيًا [1] .

أو صدور قرار بتعيين أحد الأفراد في إحدى الوظائف لم يكن عند التعيين مستوفيًا للحد الأدنى لسن التعيين ، فيصدر حكم بإلغاء قرار التعيين بالنسبة للفترة السابقة على بلوغه هذا السن، واعتباره خلالها موظفًا فعلياً ، يحتفظ بما تقاضاه منها من رواتب كمكافأة نظير ما أداه من عمل[2].

وسلطة القاضي في الإلغاء الجزئي ليست مطلقة فهناك بعض المحددات والضوابط التي يجب على القاضي الإداري مراعاتها وهو بصدد إصدار قراره بالإلغاء الجزئي ومن هذه الضوابط :

1- قابلية القرار المطعون عليه للتجزئة أو للانفصال: فالقاضي الإداري لا يصدر حكمه بالإلغاء الجزئي للقرار المطعون عليه، إلا في حال كون الجزئية الغير مشروعة به والمطلوب إلغاؤها قابلة للانفصال عن المجموع أو عن الكل .

أما في حالة عدم قابلية القرار الإداري للتجزئة والانفصال، فالقاضي يرفض الإلغاء الجزئي ، حتى ولو كان قائمًا على أساس ومبرر قانوني سليم .

وتتحقق عدم قابلية القرار للتقسيم عندما يكون الإلغاء الجزئي يؤدي إلى أن يصبح مجمل نص القرار بلا معنى، أو يجعله غير مشروع في جملته، ومن الأمثلة في فرنسا على القرارات غير قابلة للتجزئة أو التقسيم، الترخيص بالبناء[3] .

2- التزام القاضي بعدم إضافة عنصر جديد أو المساس بجوهر القرار : من المحددات والضوابط التي تحكم إصدار حكم القاضي الإداري في الإلغاء الجزئي للقرار الغير مشروع كذلك أنه يجب ألا يتضمن الإلغاء الجزئي إضافة عنصر جديد إلى القرار

---

(1) د. ساري جورجي شفيق ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص 572 .

(2) المرجع السابق ، ص 572 ، 573 . مشيرًا لحكم محكمة القضاء الإداري بتاريخ 11 / 6 / 1968م السنة 22 ق .

(3) د. ساري جورجي شفيق ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، صـ 573 .

الأصـلي ، كمـا يجـب أن لا يشـتمل علـى تعـديل لجـوهر القـرار، والجوانـب الأساسـية والجوهرية المكونة له [1].

أخيراً يمكن القول ان القاضـي الإداري تقتصـر سلطته فـي دعوى الإلغـاء إمـا الحكم بالإلغاء أو رفض الدعوى ، ولا يستطيع أن يقضـي بغير ذلك كتعديل القرار الإداري .

وقـد أوضـحت المحكمـة الإداريـة العليـا المصـرية ذلـك ، حيـث قضـت بـأن" سـلطة المحكمـة تقتصـر علـى إلغـاء القرارات الإداريـة دون تـعديلها ، ولأنـها لا تملـك الحلـول محـل الإدارة في إصدار قرار الترقية وإلزامها باتخاذ إجراء يقتضيه مثل هذا القرار" [2] .

لذلك فإن منطوق الحكم في موضوع دعوى الإلغاء يقتصر على ثلاثة احتمالات:

أ- الحكم برفض الدعوى وذلك إذا تبين للقاضـي أن القرار المطعون فيه صحيح من الناحية القانونية في كافة عناصره ، وليس فيه عيب مما أثاره الطـاعن أو ممـا يحق لـه أن يثيره من تلقاء نفسه، فيبقى القرار محتفظاً بقوته الإلزاميـة ، ويتأكد لـلإدارة والطـاعن سـلامة ومشروعية هذا القرار .

ب- الحكم بإلغاء القرار كلياً ، أي إنهاء وجوده تماماً منذ صدوره واعتباره كأن لم يكن ولكن دون أن يحل القاضي محل الإدارة ويتخذ بنفسه القرار الصحيح .

ج- الحكم بإلغاء القرار جزئياً ، وهو ما يحدث عندما يكون من الممكن فصل أجزاء القرار عن بعضها دون ضرر، وإلغاء البعض دون الآخر.

أمـا إذا كـان من غير الممكن فصـل الجزء المعيب من القرار عن بقيـة الأجزاء، فإن الإلغاء يكون كلياً في هذه الحالة بالرغم من أن العيب يشوب القرار في أحد أجزائـه فقط [3].

---

(1) د. ساري جورجي شفيق ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، المرجع السابق ، ص 574 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 1964/6/28 بالطعن رقم 1437 لسنة 7ق مجموعة أحكام السنة 9، ج3، ص 1347.

(3) د. جمال الدين سامي – إجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، مرجع سبق ذكره ص181

المبحث الثالث – الطعن بالحكم الصادر في دعوى الإلغاء

بعد إيداع الطعن لدى المحكمة الإدارية العليا وتحضير الطعن لدى هيئة مفوضي الدولة تقوم دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا بفحص ملف الخصومة إجرائياً وموضوعياً وتنظر الدعوى بكافة جوانبها وكأنها تنظر لأول مرة أمام القضاء لتصدر حكمها في هذا الطعن المودع .

ويختلف نظام الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا عن الطعن بطريقة النقض في أحكام المحاكم العادية ، وذلك ليس فقط بالنسبة للناحية الإجرائية ، وإنما كذلك فيما يتعلق بالناحية الموضوعية.

إذ لا يقتصر دور المحكمة الإدارية العليا على رقابة تطبيق القانون كما هو الشأن في محكمة النقض ، وإنما تمتد ولايتها إلى الوقائع أيضاً [(1)].

لذلك سنتعرف على الطعن في الحكم الصادر بدعوى الإلغاء من خلال المطالب التالية:

– المطلب الأول : طبيعة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا.

– المطلب الثاني : إجراءات قيد وإيداع الطعن لدى المحكمة الإدارية العليا.

– المطلب الثالث : شروط قبول الطعن.

– المطلب الرابع : الحكم في الطعن.

---

(1) د. بسيوني عبد الله عبد الغني ، القضاء الإداري، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1996 ، ص386 .

المطلب الأول – طبيعة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا

الطعن وسيلة قضائية تدل على عدم رضا واقتناع من كان طرفاً في الخصومة ، ومن الأصول المتصلة بحق التقاضي أمام مجلس الدولة السوري ، مبدأ حق التقاضي على درجتين.

إن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء عن محكمة القضاء الإداري يقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وهي أعلى جهة قضائية تتربع على محاكم مجلس الدولة .

حيث يتقدم أحد أطراف الخصومة بالطعن ملتمساً إلغاء الحكم أو تعديله متبعاً الإجراءات التي نص عليها القانون .

ولم يوضح المشرع في قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم (55) لسنة 1959 طبيعة هذا الطعن ، ولم يذكر له اسماً من أسماء طرق الطعن المعروفة ، ولكن لما كانت الأسباب التي حددها المشرع للطعن في الأحكام الإدارية ، هي أسباب قانونية بحتة .

فقد تبادر إلى الذهن أن هذا الطعن هو طعن بالنقض ، ولكن المحكمة الإدارية العليا – غداة إنشائها مباشرة – رفضت التقيد بتلك الأحكام[1].

إذ إن سلطة المحكمة الإدارية العليا لا تنحصر في الأمور المتعلقة بتطبيق القانون فحسب ، بل يمتد إلى بحث موضوع المنازعة ووقائعها ، إذ يترتب على رفع الطعن أمامها طرح المنازعة برمتها بما تتضمنه من وقائع أو مسائل قانونية [2].

وقد حرصت المحكمة الإدارية العليا المصرية على ايضاح الدور الذي تنهض به على رأس محاكم مجلس الدولة في أحكامها الأولى ، وإظهار الفروق الجوهرية بين الطعون التي ترفع أمامها، والطعون التي تقدم إلى محكمة النقض .

إذ قضت بأنه (... لا وجه لافتراض قيام التطابق التام بين نظام الطعن بطريق النقض المدني ونظام الطعن الإداري، سواءً في شكل الإجراءات أم كيفية سيرها ، أم في مدى سلطة المحكمة الإدارية العليا بالنسبة للأحكام موضوع الطعن ، أم كيفية الحكم فيه ،

---

(1) د. الطماوي سليمان محمد ، المرجع السابق، ص607 وما بعدها .

(2) بسيوني عبد الله عبد الغني ، المرجع السابق، ص386 .

بل مرد ذلك إلى النصوص القانونية التي تحكم النقض المدني ، وتلك التي تحكم الطعن الإداري ، وقد تتفقان في ناحية وتختلفان في ناحية أخرى.

فالتطابق بين النظامين من حيث الحالات التي تجيز الطعن في الأحكام ، ولكنه غير قائم سواءً بالنسبة إلى ميعاد الطعن أم شكله أو إجراءاته أم كيفية الحكم فيه.

إذ لكل من النظامين قواعده الخاصة في هذا الشأن مما قد يمتنع معه إجراء القياس لوجود الفارق، إما من النص أو من اختلاف طبيعته اختلافاً مرده أساساً إلى التباين بين طبيعة الروابط التي تنشأ بين الإدارة والأفراد في مجالات القانون العام ، وتلك التي تنشأ بين الأفراد في مجالات القانون الخاص) [(1)].

وهذا ما اوضحته المحكمة الإدارية العليا السورية أيضاً في حكم لها على أنه :

" من المسلم به أن سلطة المحكمة الإدارية العليا في فهم واقع المنازعة وأسانيدها القانونية لا تقصر عن سلطة محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن، فهي تملك التعقيب على الأحكام التي يطعن فيها أمامها حتى تكون كلمتها هي القول الفصل في تأصيل أحكام القانون الإداري وتنسيق مبادئه واستقرارها " [(2)]

وينجم عن ذلك أن دور المحكمة الإدارية العليا لا يقتصر على رقابة تطبيق القانون كما هو الشأن في محكمة النقض، وإنما تمتد ولايتها إلى الوقائع أيضاً.

ولعل ذلك يرجع إلى طبيعة القضاء الإداري ودوره الذي يتمثل في رقابة مشروعية أعمال الإدارة ، أو البحث في مطابقة هذه الأعمال للقانون.

وهذا الدور تقوم به محاكم مجلس الدولة كافة بحيث إن نشاط المحكمة الإدارية العليا لا يختلف في طبيعته عن نشاط بقية محاكم مجلس الدولة ، وإنما يختلف عنه في مرتبته فقط نظراً لمكانة هذه المحكمة التي تحتل قمة درجات القضاء الإداري .

وكذلك أيضاً حكم المحكمة الإدارية العليا السورية الذي يحدد بشكل واضح وصريح طبيعة الطعن أمام هذه المحكمة الذي ينص على أنه (مما لا ريب فيه أن كلمة [نقض]

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 1955/11/5 في الطعن رقم (159) ص541 والمشار إليه في مرجع د. عبدالله بسيوني ، ص387 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في القرار رقم (81) في الطعن (128) لسنة 1972، مشار إليه في مؤلف د.عبد الله طلبة، مرجع سابق، ص116 .

لم ترد في قانون مجلس الدولة... وأن صلاحية المحكمة في نشر النزاع وهو أمر مفروغ منه وثابت بالأحكام العديدة إضافة إلى صلاحيتها في النقض والإبرام يجعلها محكمة أساس وشكل في آن واحد) [1].

مع ذلك يرى بعض المؤلفين أن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا هو طعن بالنقض، وهم يستندون في ذلك إلى الحجج الآتية :

1- التماثل الموجود في الدرجة بين مستشاري المحكمة الإدارية العليا ، وبين مستشاري محكمة النقض .

2- التماثل الموجود فيما يتعلق بالمحامين المقبولين أمام محكمة النقض وأمام المحكمة الإدارية العليا .

3- تسري على رد مستشاري المحكمة الإدارية العليا ذات القواعد والأحكام التي تسري على رد مستشاري محكمة النقض .

4- التماثل الموجود في مرجع الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وأمام محكمة النقض .

5- ما ورد من المحاكم الإدارية أو محكمة القضاء الإداري بطريق التماس مع إعادة النظر

بينما سكت القانون المذكور عن ذلك فيما يتعلق بالأحكام الصادرة من المحكمة الإدارية العليا ، مما يدل على أن هذه الأحكام ليست خاضعة لطريق التماس إعادة النظر.

مما يؤدي إلى الاعتقاد بأن الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا هو طعن استثنائي لا عادي، وأن المحكمة الإدارية العليا ليست درجة من درجات المحاكمة [2].

بينما ذهب رأي أخر ، ونحن نؤيده ، يعتقد بعدم التماثل بين الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وذلك للأسباب التالية :

1. لم تلتزم المحكمة الإدارية العليا بالحالات المحددة في المادة (15) لإلغاء الأحكام الإدارية ، ومنحت نفسها سلطة كاملة في فحص الموضوع بصورة شاملة كما لو كانت جهة استثنائية[1].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها رقم (10) في الطعن (76) لسنة 1975، والمشار إليه في المرجع السابق، ص405 .

(2) د. العجلاني عدنان ، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مطبعة جامعة دمشق، 1959، ص316 وما بعدها .

وبالتالي يجوز إبداء أسباب جديدة أمام المحكمة الإدارية العليا لم يرد ذكرها في تقرير الطعن ولو لم تتعلق هذه الأسباب بالنظام العام. أما بالنسبة للطعن بالنقض فإنه لا يجوز إبداء أسباب جديدة أمامها بخلاف ما ذكر في صحيفة الطعن ، ويستثنى من ذلك الأسباب المتعلقة بالنظام العام [2].

2. جرت المحكمة الإدارية العليا على الفصل في موضوع النزاع إذا قضت بإلغاء الحكم المطعون فيه ، ولم تستثنِ من ذلك إلا حالة واحدة ، هي أن يكون الحكم الملغى قد قضى بعدم اختصاص المحكمة بنظر الموضوع .
3. جرت المحكمة على قبول الطعن من الخارجين عن الخصومة إذا ألحق الحكم المطعون فيه ضرراً بهم وذلك من تاريخ علمهم بالحكم [3].
4. لا تتقيد المحكمة الإدارية العليا بالطلبات المذكورة في تقرير الطعن ، إذ إنها تملك التصدي للطلبات الأخرى ، إذا كانت مرتبطة ارتباطاً جوهرياً بالطلب الأصلي [4].

---

(1) د. طلبة عبد الله ، المرجع السابق، ص414 وما بعدها .
(2) د. بسيوني عبد الله عبد الغني ، المرجع السابق، ص388 .
(3) د. . طلبة عبد الله ، المرجع السابق، ص415 .
(4) د. بسيوني عبد الله عبد الغني ، المرجع السابق، ص388 .

المطلب الثاني– إجراءات قيد وإيداع الطعن لدى المحكمة الإدارية العليا

تنص المادة 16 من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم (55) لسنة 1959 على أنه :

يقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا موقع عليه من محام من المقبولين أمامها .

ويجب أن يشمل التقرير . علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم . على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان بالأسباب التي بني عليها الطعن وطلبات الطاعن فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه .

كما نصت المادة 15 من قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم (55) لسنة 1959 على أنه :

يجب على ذوي الشأن عند التقرير بالطعن أن يودعوا خزانة المجلس كفالة قيمتها عشرة جنيهات إذا كان الحكم المطعون فيه صادراً عن محكمة القضاء الإداري أو المحكمة التأديبية العليا أو خمسة جنيهات إذا كان الحكم صادراً من إحدى المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية وتقضي دائرة فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن. ولا تستحق رسوم على الطعون التي ترفعها هيئة مفوضي الدولة .

فالبين من نص المادتين (15) و(16) أن إجراءات رفع الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا تتلخص فيما يلي :

1. أن يقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة الإدارية العليا . ولم ترسم المادة المشار إليها (... طريقاً معيناً لإيداع التقرير بالطعن يجب التزامه ، وإلا كان الطعن باطلاً، وإنما يكفي لكي يتم الطعن صحيحاً أن يتم إيداع التقرير في قلم كتاب المحكمة في الميعاد الذي حدده القانون ، سواءً أكان ذلك بحضور الطاعن شخصياً أم وكيله) [(1)].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 26 إبريل سنة 1960، ص865، والمشار إليه في مؤلف الدكتور سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص635 .

2. يجب أن يشمل التقرير – علاوة على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم – على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه وبيان الأسباب التي بني عليها الطعن ، وطلبات الطاعن.

فإذا كان تقرير الطعن مجهول الموضوع، مبهم المدلول، عارياً بالكلية عن الأسباب التي تكشف كما تراه الطاعنة عوراً في الحكم المطعون فيه، كان طعنه باطلاً)[1] .

وهذا ما قضت به أيضاً المحكمة الإدارية العليا السورية (لابد أن يذكر في صحيفة الدعوى أسباب الطعن وإلا رد شكلاً ، فإذا ذكر في استدعاء الدعوى أن الحكم قد صدر مخالفاً لقاعدة قانونية ، وجب البحث فيه والتأكد من مدى جديته [2] .

3. يجب أن يوقع الطعن من محامٍ من المقبولين أمام المحكمة الإدارية العليا (وهذا الشرط ينسجم مع الخطة العامة التي التزمها المشرع لدينا من جعل التقاضي أمام مختلف القضاء الإداري عن طريق محام .

ولكن ليس في نصوص القانون ما يوجب أن تكون صورة صحيفة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا التي تعلن لذوي الشأن موقعة من الطاعن) [3] .

4. يجب أن يكون تقديم الطعن مصحوباً بدفع الكفالة والرسم القانوني المستحق على الطعن إذا ما كان مقدماً من الأفراد ، وتعفى طعون هيئة مفوضي الدولة من هذا الشرط [4] .

أما بالنسبة لطعون الإدارة فترفعها إدارة قضايا الدولة ، لأنها وفقاً لقانون إدارة قضايا الدولة رقم 55 لعام 1977 تنوب عن الحكومة والمصالح العامة فيما يرفع منها أو عليها من قضايا لدى المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها ، فهي تنوب نيابة قانونية عن الحكومة في رفع الطعن كما وتعفى من إيداع الكفالة .

لكنه يقع باطلاً ، الطعن الذي توجهه الحكومة إلى خصم ميت (وذلك لأنه يتعين على من يريد توجيه طعن توجيهاً صحيحاً ، مراقبة ما يطرأ على خصومه من وفاة أو تغيير

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 14 أبريل 1963، ص1048، والمشار إليه في مؤلف الدكتور سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص635 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم (179) لسنة 1979، ص140، والمشار إليه في مجموعة المبادئ القانونية التي قررتها محكمة القضاء الإداري والمعقب عليها بأحكام المحكمة الإدارية العليا، سنة 1979 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في 19 نوفمبر سنة 1955، ص147، والمشار إليه في مؤلف الدكتور سليمان محمد الطماوي، المرجع السابق، ص636 .

(4) عامر فؤاد أحمد ، المرجع السابق، ص72، وما بعدها.

في الصفة أو الحالة قبل اختصامه ، كي يوجه تقرير الطعن إلى من يصح اختصامه قانوناً .

ولا شبهة في أن تحديد شخص الخصم هو من البيانات الجوهرية التي يترتب على إغفالها بطلان الطعن) .

بعد أن يقوم وكيل الطاعن بقيد وإيداع لائحة الطعن قلم كتاب المحكمة مبرزاً مايشعر بسداد رسم الطعن ، يقوم ديوان المحكمة الإدارية العليا بعد تسجيلها في سجل الأساس بضم ملف الدعوى الصادر فيها الحكم الطعين حيث تحال لائحة الطعن مع ملف الدعوى إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها وتهيئتها تمهيداً لعرضها على دائرة فحص الطعون للنظر بالطعن .

وما جرى عليه العمل حديثاً لدى المحكمة الإدارية العليا السورية في حال إقرار الطعن من وكيل الطاعن أمام رئيس الدائرة الناظرة بالخصومة أمام المحكمة الإدارية العليا .

يقوم رئيس المحكمة بتبليغ الطاعن موعد الجلسة الأولى للنظر بالطعن ويقوم ديوان المحكمة الإدارية العليا بإبلاغ المطعون ضده موعد الجلسة الذي يفترض ورود تقرير مفوض الدولة قبل هذا الموعد حيث تنظر دائرة فحص الطعون بالطعن بعد تحضيره ، لذلك سنتعرف على إجراءات قيد وإيداع الطعن لدى المحكمة الإدارية العليا من خلال :

- الفرع الأول : إجراءات قيد وإيداع لائحة الطعن .
- الفرع الثاني : بيانات صحيفة الطعن .
- الفرع الثالث : إيداع كفالة الطعن .

الفرع الأول– إجراءات قيد وإيداع لائحة الطعن

تنص الفقرة الأولى من المادة 16 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 على أن يقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة موقع من محام من المقبولين أمامها.

ذوو الشـأن : وهو اصطلاح عام غير منضبط ، ولهذا فمن المتعين تحديده في ضوء الأصول العامة التي تحكم إجراءات التقاضي ، والتي أهمها قاعدة (حيث لا مصلحة فلا دعوى) ، ومن ثم فإن الطعن لا يقبل إلا من شخص أو هيئة لها مصلحة قائمة أو محتملة في إلغاء الحكم المطعون فيه ، وهذه المصلحة تضيق إذا كان الحكم المطعون فيه يفصل في حق من الحقوق ولكنها تتسع إذا كان الحكم ينصب على إلغاء القرار الإداري[1].

وفي ضوء ما استقر عليه فقه واجتهاد القانون العام يمكن أن ندرج بين ذوي الشأن :

1. أطراف الدعوى الأصليون ، سواءً أكانوا أفراداً أم إدارة ، فهم الأصلاء في حق الطعن[2] .
2. المتدخلين في الدعوى ، فبالنسبة لهم قررت المحكمة الإدارية العليا المصرية ، أن لهم حقاً أصيلاً في الطعن مستقلاً عن حق أطراف الدعوى .
3. على أن أكبر توسع أقرته المحكمة الإدارية العليا المصرية ، يتعلق بإقرار حق الخارج عن الخصومة في الطعن فيها ، إذا كان الحكم الصادر فيها يمس له مصلحة مشروعة ، لم تتح له فرصة الدفاع عن مصلحته أمام المحكمة التي أصدرت الحكم لسبب من الأسباب ، وبالنظر إلى قاعدة الأثر النسبي للأحكام ، فإن الفرض لا يثور إلا بالنسبة للأحكام الصادرة بإلغاء قرارات إدارية ، وهي الأحكام التي جعل المشرع لحجيتها أثراً قبل الكافة[3]. وهذا ولم يأخذ قضاء المحكمة الإدارية العليا السورية بذلك.

---

(1) د. طلبة عبد الله ، المرجع السابق، ص412 .

(2) د. الطماوي سليمان ، المرجع السابق، ص625 .

(3) د. الطماوي سليمان ، المرجع السابق، ص625

كما قضت المحكمة الإدارية العليا المصرية " بأن قضاء المحكمة قد استقر على أن للشخص الذي مس الحكم الصادر في الدعوى مصلحة قانونية أو مادية حق الطعن فيه بكافة الطرق المقررة قانوناً، حتى ولو لم يكن قد علم بالدعوى أو تدخل فيها " [1].

على أن المحكمة الإدارية العليا المصرية ، قد قيدت قبول طعن الخارج عن الخصومة في الشروط التالية :

1. أن يمس الحكم المطعون فيه بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، حقوق ومصالح ومراكز قانونية مشروعة للطاعن [2].
2. أن يكون الطاعن في مركز لا يسمح له بتوقع الدعوى أو العلم بها حتى يدخل فيها في الوقت المناسب ، أما من كان يعلم بقيام الخصومة أو كان في مركز قانوني يسمح بتوقعها فإنه لا يقبل منه الطعن على الحكم طالما لم يتدخل في الخصومة .
3. أن يكون الطاعن قد استغلق على سبيل الطعن في هذا الحكم أمام محكمة أخرى .
4. أن يقيم الطعن خلال ستين يوماً من تاريخ علمه اليقيني بالحكم ، وبالتالي فإن ميعاد سريان الطعن في هذه الحالة يبدأ من تاريخ علمه اليقيني بالحكم وليس من تاريخ صدور الحكم [3].

ويبدو واضحاً أن حق الطعن للخارج عن الخصومة يعد بمثابة اعتراض للغير ، ولكن أمام المحكمة الإدارية العليا ، لا أمام المحكمة التي أصدرت الحكم[4] .

ولقد رتب المشرع نتيجة ملموسة على التفرقة بين الطعون التي تقدمها (هيئة مفوضي الدولة)، وتلك التي يقدمها (ذوو الشأن) أوردتها المادة (15) في فقرتها الأخيرة حيث تقول :

(ويجب على ذوي الشأن عند التقدير بالطعن أن يودعوا خزانة المجلس كفالة قيمتها عشرة جنيهات إذا كان الحكم المطعون فيه صادراً عن محكمة القضاء الإداري ، أو خمسة جنيهات إذا كان الحكم صادراً من إحدى المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية وتقضي دائرة

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 1966/6/11 في الطعن رقم (1304)، ص629، والمشار إليه في مرجع د. سليمان الطماوي ص21 .

(2) عامر فؤاد أحمد ، المرجع السابق، ص22 .

(3) الطماوي سليمان ، المرجع السابق، ص626 وما بعدها .

(4) د. الطماوي سليمان ، المرجع السابق، ص627 ، وكذلك الدكتور عبد الله طلبة، المرجع السابق، ص414.

فحص الطعون بمصادرتها في حالة الحكم برفض الطعن، ولا تستحق رسوم على الطعن التي ترفعها هيئة مفوضي الدولة[1] .

وحكمة التفرقة واضحة ، فالمشرع كان ومازال يخشى المغالاة في التقاضي من قبل العناد ، فاشترط المشرع هذا الشرط لتكون بمثابة حافز للتريث والتفكير قبل رفع طعون لا سند لها من القانون ، والتأكد من جدية أسباب الطعن.

وواضح أيضاً أن مثل هذا الاعتبار لا يصدق – في الغالب – على الطعون التي ترفعها هيئة مفوضي الدولة .

لقد أوجب المشرع في قانون مجلس الدولة حين اتخاذ إجراءات الطعن ، أن يتم تقديم الطعن إلى قلم كتاب المحكمة وقد استقر الاجتهاد على " عدم اعتبار الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا قائماً إلا من تاريخ إيداع صحيفته قلم كتاب المحكمة و عدم الاعتداد بالتاريخ المدون على صحيفة الطعن[2]

هذا ولم يرسم المشرع طريقاً معينة لإيداع التقرير بالطعن حتى يجب الالتزام به ، وإنما اكتفي بإيداع الطعن قلم كتاب المحكمة .

وعلى هذا فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية " ان المادة (16) من قانون مجلس الدولة لم ترسم طريقاً معيناً لإيداع التقرير بالطعن ، ويكفي لكي يتم الطعن صحيحاً أن يودع التقرير بالطعن في الميعاد القانوني بعد استيفاء البيانات المنصوص عليها في هذه المادة خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم [3] .

و إن " الطعن المقدم في اليوم الستين من تاريخ صدور الحكم مقبول[4] ، و إن تسجيل الطعن يتم ويكتمل بتاريخ تسديد الرسم[5] ، وإذا صادف آخر الميعاد عطلة رسمية امتد الميعاد إلى أول يوم عمل بعدها.

---

(1) د. الطماوي سليمان ، المرجع السابق، ص627

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 1960/2/41 – مع 1964/1960 م126 ص167 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 1960/2/24 – مع 1964/1960 م134 ص166 .

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 40 لسنة 1963 – مع 1964/1960 م138 ص168 .

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 1990/421/456 – مع 1990 م37 ص178 .

هذا وقد استقر العمل على أنه وإذا كان للمحامي الوكيل عند الضرورة أن ينيب عنه في الحضور والمرافعة محامياً آخر عملاً بأحكام الفقرة (ج) من المادة (57) من قانون تنظيم مهنة المحاماة ، إلا أنه حين تقديم عريضة الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا فإن توقيع هذه العريضة يجب أن يكون من محام مفوض بسند توكيل أصولي وليس من محام مناب حسبما هو صريح المادة (16) من قانون مجلس الدولة والمادة (252) من قانون أصول المحاكمات[1].

ومن المعلوم أن رفع الدعوى الإدارية بإيداع صحيفتها قلم كتاب المحكمة المختصة ، كما يتم الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بإيداع ذوي الشأن تقرير الطعن قلم كتاب هذه المحكمة .

أما إعلان العريضة أو تقرير الطعن وتحديد جلسة لنظر المنازعة أمام المحكمة المختصة ، فليس ركناً من أركان إقامة المنازعة الإدارية أو شرطاً لصحتها ، وإنما هو إجراء مستقل لا يقوم به أحد طرفي المنازعة ، وإنما تتولاه المحكمة من تلقاء نفسها، وليس من شأنه أن يؤثر في صحة انعقاد الخصومة[2].

بينما نجد أن المشرع الفرنسي أوجب اهتماماً بقيد الطعن الإداري من حيث الشكل، فيجب تقديمه على ورق معين مدموغ وأن يوجه إلى سكرتارية المجلس، وأن يقدم بواسطة محام كأصل عام .

وهناك شروطاً تتعلق بجوهر الطعن ، فيجب أن يوجه المنطوق الذي ذهب إليه الحكم المطعون فيه ، بمعنى أن يتقيد الطعن بالحكم المطعون فيه ، وعدم اتباع هذه الإجراءات يجعل الطعن غير مقبول شكلاً .

ما لم يكن هناك نص تشريعي يجيز الخروج على هذه القواعد ، وإن كان يتعين أن يرد تفصيل الحكم المطعون فيه بعريضة الطعن أو ملخصاً وافياً له يلحق بها ، كما يتعين أن يوضح في الطعن القاعدة القانونية التي خالفها الحكم المطعون فيه .

ويذهب المجلس إلى قبول الطعن إذا ما توضح أساسه في مذكرة شارحة ، حتى ولو قدمت هذه المذكرة بعد الميعاد المقرر للطعن ، ولكن يجب أن يكون ذلك مقصوراً على ما

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 505 –1999/203/1 – سمع 1999 ج6 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم الطعن 3594 لسنة 32 قضائية، جلسة 1987/6/9.

ورد بالمذكرة السابقة تقديمها والموضح بها موضوع الطعن ، ولا تتضمن أسباباً جديدة، فضلاً عن ذلك، فإنه يتعين أن تقدم على الورق المخصوص لرفع الطعن وبنفس الطريقة[1].

كما أوجب المشرع في قانون مجلس الدولة السوري حين اتخاذ إجراءات الطعن أن يودع أصل الطعن مرفقاً معه صوراً بقدر عدد المطعون ضدهم حتى يتم إعلانهم بالطعن بصور مأخوذة من الأصل وتماثله.

وقد جرى العمل على تقديم نسخة إضافية لإدارة قضايا الدولة الممثل القانوني عن الإدارات بالإضافة للنسخ المرفقة بعدد المطعون ضدهم .

إلا أن " عدم إرفاق صورة عن الحكم الطعين مع الطعن المقدم لا يستوجب تقرير بطلان الطعن المقدم عملاً بأحكام قانون مجلس الدولة[2] .

وإن هذه المحكمة سارت في اجتهادها المستقر على عدم اعتبار الطعن غير المرفق بصورة عن الحكم الطعين باطلاً سنداً لأحكام الفقرة (ج) من المادة (175) من القانون الأساسي للعاملين في الدولة التي نصت على أن تطبق على القضايا العمالية أحكام القانون النافذ أمام المحكمة الإدارية العليا وهو قانون مجلس الدولة[3] .

وإذا كان المشرع قد اشترط توقيع محام من المقبولين أمام المحكمة الإدارية العليا على صحيفة الطعن المقدم وهو من الإجراءات الجوهرية التي انتظمها المشرع بقيد النص ، إذ كان المشرع ولا زال حريصاً على ألا تقدم الطعون أمام المحكمة إلا بتوقيع محامين مقبولين للمرافعة أمامها ، فضلاً عن عدم ظهور الخصوم في الطعن أمام هذه المحكمة إلا في صحبة محامين مقبولين للمرافعة أمامها .

ذلك أن المحكمة الإدارية العليا لا تتصدى إلا للمنازعات الإدارية ذات الصبغة الفنية العالية في الخبرة والدراية والتمرس الطويل في الأعمال القانونية والقضائية ، تتطلب أن يكون مقبولاً أمامها من المحامين ذات الكفاءة ، ومن الدارسين للقانون بتوسع ملحوظ واهتمام بالغ.

---

(1) د. بديوي عبد العزيز خليل، الطعن بالنقض والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا، رسالة دكتوراه سنة 1970.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 1995/300/369 – مع 1995 م100 ص492 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية رقم ع 109–1999/280/2 – سمع 1999 ج2 .

كما وأن توقيع صحيفة الطعن من محام مقبول أمام المحكمة هو الذي يضمن جدية الطعن ويكفل كتابة أسبابه بما يتفق مع وجوه الطعن المقررة في القانون[1].

(1) المنجي إبراهيم ، الطعن بالنقض الإداري، الطبعة الأولى، 2005، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص232.

الفرع الثاني- بيانات صحيفة الطعن

تنص الفقرة الثانية من المادة 16 من قانون مجلس الدولة على أن " يقدم الطعن من ذوي الشأن بتقرير يودع قلم كتاب المحكمة موقع من محام من المقبولين أمامها، **ويجب أن يشتمل التقرير علاوةً على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم على بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه، وبيان بالأسباب التي بني عليها الطعن وطلبات الطاعن، فإذا لم يحصل الطعن على هذا الوجه جاز الحكم ببطلانه**".

لقد أوجب المشرع في قانون مجلس الدولة السوري حين اتخاذ إجراءات الطعن أن يتم الطعن مشتملاً على البيانات العامة المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطن كل منهم ، فأطراف الخصومة أمام المحكمة الإدارية العليا هم الطرفان الأصليان (المدعي والمدعى عليه) الطاعن والمطعون ضده وبغيرهما لا تنعقد الخصومة وبجانبهما يكون المتدخلين الذين كانوا خصوماً أمام المحكمة التي أصدرت القرار المطعون فيه .

وكذلك بيان الحكم المطعون فيه وتاريخه ، مقصوداً بذلك عرض لوقائع النزاع أمام محكمة الموضوع والطلبات والدفوع والأدلة وأسباب ومنطوق الحكم وأسباب الطعن التي يراها الطاعن على الحكم المطعون فيه، أي أسباب أو حالات أوجه الطعن .

فقد أوجب المشرع ضرورة بيان وتفصيل الحكم المطعون فيه بياناً يوضح الأسباب التي بني الطعن عليها وتفصيلها، حتى تستطيع المحكمة أن تستظهر ما يشوب القرار المطعون فيه من مخالفة للقانون أو خطأ في تطبيقه وتأويله، أو وقع بطلان في الحكم.

" فالمقصود ببيان أسباب الطعن في الحكم المطعون فيه، بيان ما يرى الطاعن ما اعترى هذا الحكم من عيوب تبرر مهاجمته والنعي عليه ونقضه ، بأن يكون على نحو يجليها يكشف عن المقصود منها كشفاً وافياً ينفي الغموض والجهالة ويستبان منه العوار الذي يعزوه الطاعن إلى الحكم المطعون فيه وموضعه منه وأثره فيما قضى به .

ومن ثم كان تفصيل الأسباب مطلوباً ابتداءً على وجه الوجوب تحديداً للطعن وتعرفاً بأسبابه ، كيلا يخفي ما يعاب على الحكم المطعون فيه ، ذلك أن ترك هذه الأسباب مع تجهيل بيان الحكم المطعون فيه من شأنها بطلان الحكم" [(1)].

فالمشرع تطلب ذكر كافة الأسباب التي يعيب بها الطاعن الحكم المطعون فيه، إلا أن نقص الأسباب الواردة بتقرير الطعن أو عدم بيانها لا يترتب عليه حكماً بطلان الطعن ، والحكم في هذه الحالة أمر جوازي للمحكمة.

وقد استقر قضاء المحكمة الإدارية العليا السورية على قبول حتى الطعون الشكلية التي تتلخص بالصيغة التالية:

" لما كان القرار المطعون فيه قد بني على خطأ في تطبيق القانون وتأويله فقد جئت بتقريري هذا طاعنا فيه طالبا قبول الطعن شكلاً لاستجماعه لشروطه كافة وقبوله موضوعاً للأسباب التي سنبديها بجلسات المحاكمة ولما سبق للجهة الطاعنة أن أثارتها أمام محكمة الدرجة الأولى ولما تحتفظ الجهة الطاعنة بإثارته حين اللزوم أمام محكمتكم الموقرة ، لذلك جئنا نلتمس الحكم بقبوله الطعن شكلا وقبوله موضوعاً والحكم بقبول الدعوى شكلاً وموضوعاً والحكم وفق الادعاء وتضمين الجهة المطعون ضدها الرسوم والمصاريف ".

وتتقدم الجهة الطاعنة بدفوعها أثناء النظر بالطعن ، ويكون ذلك بسبب عدم إمكانية وكيل الطاعن الحصول على القرار المطعون فيه لعدم نسخه.

كما أوجبت الفقرة الثانية من المادة 16 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 ضرورة تحديد طلبات الطاعن ويقصد بها الطلبات الختامية التي يلتمس الطاعن الحكم وفقها ، ذلك أن الأصول العامة المستقرة في فقه المرافعات لدى القضاء المدني ، توجب على القاضي أن يتقيد بحدود الطلبات المقدمة إليه من الخصوم ولا يجوز أن يقضي في غير ما طلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه تحت طائلة بطلان الحكم الصادر.

حيث نصت المادة 250 من قانون أصول المحاكمات المدنية " للخصوم أن يطعنوا أمام محكمة النقض في الأحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف أوعن المحاكم الشرعية والمذهبية أوعن محاكم الصلح في الدرجة الأخيرة في الأحوال الأتية :

---

(1) **المنجي** إبراهيم – المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة، مرجع سابق، ص1247.

هـ- إذا أغفل الحكم الفصل في أحد المطالب أوحكم بشيء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه".

لقد بين المشرع الإجراءات الواجب إتباعها لدى الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وأجاز للمحكمة الحكم بالبطلان في حال مخالفتها ، فيجب أن يشتمل الطعن إلى جانب الأسباب التي بني عليها الطعن ، البيانات المتعلقة بأسماء الخصوم وصفاتهم وموطنهم، والحكم المطعون فيه، والمحكمة التي صدر منها وتاريخه، وأخيراً طلبات الطاعن والجزاء الذي يترتب على نقص هذه البيانات هو البطلان ، ولكن المشرع جعل الحكم بالبطلان جوازياً للمحكمة لا وجوبياً.

الفرع الثالث – إيداع كفالة الطعن

أوجب المشرع في قانون مجلس الدولة السوري على الطاعن عند التقرير بالطعن إيداع كفالة خزانة المجلس مقدارها عشرة جنيهات .

وقد خص المشرع ذوي الشأن إذا كان مقدماً من الأفراد ، وذلك بالنظر إلى افتراض جدية الطعون المقامة وبعدها عن الاعتبارات الشخصية ، فضلاً عما تتطلبه الكفالة من الأفراد وحدهم، لأن هؤلاء هم الذين يخشى منهم في إساءة استعمال الطعن بالنقض [1].

هذا وقد استقر الاجتهاد على أن عدم سداد الرسم يرتب رد الطعن شكلاً ، إلا أن ما يجري عليه العمل أنه لا يقبل الطعن ولا يسجل في أساس المحكمة الإدارية العليا إذا لم يتم إبراز الإيصال الذي يشعر بسداد الرسم .

هذا وقد أوجب المشرع على دائرة فحص الطعون أن تقضي بمصادرة الكفالة في حالة الحكم برفض الطعن ، وهو أمر وجوبي لا جوازي ، كما لوكان الطعن غير مقبول شكلاً أو غير جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا.

---

(1) د. فهمي مصطفي أبوزيد – القضاء الإداري ومجلس الدولة – قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 730.

المطلب الثالث- شروط قبول الطعن

إن الطعن في الحكم الصادر بإلغاء القرار المطعون فيه وإن كان حقاً ، إلا أن استعمال هذا الحق يرتبط بشروط تتمثل في ضرورة توافر الصفة في الطاعن إلى جانب توافر مصلحته فيه ، إضافة إلى ميعاد يتقدم الطعن به ونطاق يتحدد الطعن فيه ، لذلك سنتناول الدراسة في هذا المطلب على النحو التالي:

- الفرع الأول : الصفة والمصلحة كشرطين لقبول الطعن.
- الفرع الثاني : ميعاد ونطاق الطعن .

الفرع الأول- الصفة والمصلحة كشرطين لقبول الطعن في الحكم

وفقاً لنص المادة 219 من قانون أصول المحاكمات فإنه يشترط لقبول الطعن في الحكم أن يكون رفعه من صاحب صفة في الدعوى المحكوم فيها ، وصاحب مصلحة في هذا الطعن.

حيث نصت على أنه "لا يجوز الطعن في الأحكام إلا من المحكوم عليه ، ولا يقبل ممن رضخ الحكم أو ممن قضي له بكل طلباته " .

وعلى هذا فقد استقر الاجتهاد لدى مجلس الدولة السوري على " ان الطعن في الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا لا يجوز إلا لمن أضر به وهو الخصم الذي قضي ضده ولرئيس هيئة مفوضي الدولة على ما نصت عليه الفقرة /3/ من المادة (15) من قانون مجلس الدولة [(1)] .

وقد قضي " أن رضوخ الإدارة للحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري يعتبر بمثابة رجوع عن الطعن مما يستوجب عدم البحث فيه" [(2)] ، و إن تنفيذ الحكم القضائي قبل الطعن فيه يفيد الرضوخ له ويجعل الطعن فيه جديراً بعدم البحث [(3)] .

عليه سنقسم الدراسة في هذا الفرع على النحو التالي:

أولاً- الصفة في الطعن:

إعمالاً لقاعدة نسبية الأحكام الإدارية – كأصل عام – والتي بموجبها لا تنتقل آثار الحكم لغير أطرافه ، فإنه لا يجوز لغير أطراف الدعوى الصادر فيها الحكم المطعون فيه أمام المحكمة الأعلى، ولا يقبل الطعن من هذا الخصم إلا بنفس الصفة التي كانت له في خصومة أول درجة، والتي صدر فيها الحكم محل الطعن .

حيث إن الصفة ما دامت شرطاً لقبول الدعوى ابتداءً فإن هذا يستنتج منه ضرورة توافرها في حالة الطعن في الحكم الصادر في ملف الدعوى [(4)] .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 699-1994/926/2 – مع 1994 م149 ص548 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 1970/44/20 – مع 1970 م47 ص122 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار رقم ع 1992/454/1194 – مع 1992 م2 ص17 .

(4) خليفة عبد العزيز عبد المنعم ، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص310.

وصاحب الصفة هو من يختص وفقاً لأحكام القانون بتمثيل الشخص الاعتباري والتحدث باسمه ، والصفة في تمثيل الجهة الإدارية أمر مستقل عن نيابة إدارة قضايا الدولة عن الجهات الإدارية فيما يرفع منها أو عليها من قضايا أو طعون ، فلا يكفي لصحة الإجراءات أن تباشره إدارة قضايا الدولة ، بل يتعين لصحته أن تكون مباشرته باسم صاحب الصفة وهو الوزير بالنسبة لشؤون وزارته ، أما بالنسبة لسائر الأشخاص الاعتبارية فإن الصفة تثبت لصاحب الحق في تمثيلها حسبما ينص عليه نظامها[(1)].

والعبرة في تحديد الصفة تكون بتاريخ إيداع التقرير بالطعن قلم كتاب المحكمة المختصة، ونظراً لأن الصفة في الطعن من الأمور المتعلقة بالنظام العام، فإن محكمة الطعن تتصدى للتحقق من توافرها من تلقاء نفسها[(2)] .

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها " إن جهة الإدارة تقدمت بطعنها على السماع ولم يثبت علمها بوفاة المطعون ضدها بتاريخ تقديمها الطعن لذلك يكون دفع الجهة المطعون ضدها لجهة عدم القبول الطعن شكلاً في غير محلها القانوني[(3)].

ثانياً– المصلحة في الطعن :

لا يكفي لقبول الطعن في الحكم الصادر بدعوى الإلغاء أن يكون الطاعن ذا صفة في طعنه، بل يجب أن تكون له مصلحة في إلغاء القرار كلياً أو تعديل الحكم محل الطعن ، ومن ثم فلا يقبل الطعن ممن قضي له في الحكم الطعين بكل طلباته[(4)] .

ولما كان شرط المصلحة في الدعوى يتعين توافرها ابتداءً كما يتعين استمراره لحين الفصل فيها بحكم نهائي[(5)].

ولأن مرحلة الطعن هي استمرار لإجراءات الخصومة في الدعوى ومن شأنها أن تطرح النزاع برمته شكلاً وموضوعاً أمام المحكمة الإدارية العليا لتنزل فيه حكم القانون، فمن ثم يتعين استمرار هذه المصلحة حتى يفصل في الطعن بحكم نهائي، فلا يكفي في هذا

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 448 لسنة 13 ق، جلسة 1968/11/23 .

(**2**) خليفة عبد العزيز عبد المنعم، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص309 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 134–1994/127/2 – مع 1994 م70 ص250 .

(4) خليفة عبد العزيز عبد المنعم، المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، مرجع سابق، ص310 .

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم الطعن 3467 لسنة 43 قضائية، جلسة 2002/2/17.

الشأن مجرد توافرها حال إقامة الطعن وإذا كانت دعوى الإلغاء تستهدف إعادة الأوضاع إلى ما قبل صدور القرار المطلوب إلغاؤه ، فإذا ما حال دون ذلك مانع قانوني أو طرأت ظروف أثناء نظر الطعن، تجعل إعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل صدور الحكم غير ذات جدوى ، فإن مصلحة الطاعن في الاستمرار في الطعن تضحى منتفية ، ولا يكون هناك وجه للاستمرار فيه ، ومن ثم يتعين الحكم بعدم قبوله[1].

حيث يعود للمحكمة الإدارية العليا الناظرة في الطعن التحقق من مصلحة الطاعن من تلقاء نفسها، لتعلق هذا الشرط بالنظام العام ، حيث تقضي بعدم قبول الطعن في حال عدم استمرار المصلحة حتى لو لم يثر أحد الخصوم ذلك.

ثالثاً– طعن هيئة مفوضي الدولة :

أجاز المشرع بموجب المادة 15 من قانون مجلس الدولة السوري على أن يكون لذوي الشأن ورئيس هيئة مفوضي الدولة أن يطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم.

لئن كان قانون تنظيم مجلس الدولة قد أناط في الأصل بهيئة مفوضي الدولة تحضير الدعاوى الإدارية وتهيئتها للفصل فيها .

إلا أنه أضاف إلى اختصاصات هيئة مفوضي الدولة حق الطعن بالأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري الصادرة بهيئة استئنافية في أحكام المحاكم الإدارية وقد خص بها رئيس هيئة مفوضي الدولة خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم وفي أحوال محددة.

هي حالة ما إذا صدر الحكم على خلاف ما جرى عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا أو إذا كان الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدإ قانوني لم يسبق لهذه المحكمة تقريره.

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية، رقم الطعن 2808 لسنة 40 قضائية، جلسة 2001/12/15 .

الفرع الثاني– ميعاد ونطاق الطعن

نتناول دراسة ميعاد ونطاق الطعن من خلال التعرف إلى ميعاد الطعن ونطاق الطعن وذلك على النحو التالي :

أولاً– ميعاد الطعن :

حددت المادة 15 من قانون مجلس الدولة السوري ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا بستين يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه ، وهي نفس المدة المقررة لرفع دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، مع فارق أن المدة تبدأ في هذه الدعوى الأخيرة من تاريخ العلم بالقرار وليس من تاريخ صدوره[1] .

يبدأ سريان هذا الميعاد بالنسبة للأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية أو المحاكم التأديبية خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم .

أما بالنسبة للأحكام الصادرة عن محكمة البداية المدنية بخصوص قضايا العاملين يبدأ سريان ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور الحكم .

وبالنسبة إلى طعن الخارج عن الخصومة ، فإن قضاء المحكمة مستقر على أن (ميعاد الستين يوماً المقررة للطعن في الأحكام أمام المحكمة الإدارية العليا ، لا يسري بالنسبة إلى ذي المصلحة الذي لم يعلن ... إلا من تاريخ علمه اليقيني بالحكم)[2].

وإذا لم يطعن في الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا حتى انقضاء ميعاد الستين يوماً سقط الحق في الطعن وأصبح الحكم حائزاً لحجية الشيء المقضي[3] .

إن انقضاء هذا الميعاد دون تسجيل الطعن وقيده لدى قلم سكرتارية المحكمة الإدارية العليا يسقط حق الطعن في الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا نظراً لتعلق هذا الميعاد بالنظام العام .

---

(1) د. الحلو ماجد راغب ، المرجع السابق، ص579، وما بعدها .

(2) د. الطماوي سليمان ، المرجع السابق، ص628

(3) عامر فؤاد ، المرجع السابق، ص33 وما بعدها .

حيث تقضي المحكمة الإدارية العليا برفض الطعن شكلاً لإقامته بعد الميعاد سواءً أ أثار الخصم ذلك أم لم يثره ، إلا أنه من الملاحظ أن نظر الدعوى أمام المحكمة الإدارية العليا يتم بنفس الإجراءات سواء أقدم الطعن في الميعاد المنصوص عنه أم لا حيث يحال الطعن إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها ويتم تبادل الدفوع وبعد قفل باب المرافعة وصدور حكم فيها تصدر المحكمة قرارها وفق ما سبق بالنسبة للطعون التي قدمت خارج الميعاد ، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم حديث لها :

في الطعن المقدم بقرار محكمة القضاء الإداري[(1)] المتضمن عدم قبول الدعوى لعدم قابلية قرار الاستملاك المطعون فيه للطعن حيث نجد أنه :

أودع وكيل الجهة الطاعنة ديوان المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 2010/5/16 يطعن في الحكم الصادر وبتاريخ 2010/5/24 تبلغ وكيل المطعون ضده عريضة الطعن.

وبتاريخ 2010/5/25 قدم مفوض الدولة تقريراً ارتأى فيه الحكم بقبول الطعن شكلاً وبرفضه موضوعاً وبتصديق الحكم المطعون فيه (أي أن مفوض الدولة لم يثر ولم يتطرق لموضوع تقديم الطعن خارج المدة) .

وبتاريخ 2010/10/4 قررت دائرة فحص الطعون إحالة الطعن إلى هذه المحكمة وبالتاريخ نفسه أدرج الطعن في جدول أعمال المحكمة .

وبعد الاطلاع عليه قررت المحكمة الإدارية العليا حجز القضية للحكم بجلسة 2010/10/4 بعد أن ختم الطرفان أقوالهما.

وقد أوردت المحكمة الإدارية العليا في حيثيات قرارها ما يلي :

من حيث إن وكيل الطاعن تقدم بعريضة طعنه المودعة لدى ديوان المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 2010/5/16 والتي يطلب فيها إلغاء الحكم الطعين ذي الرقم (564) الصادر عن محكمة القضاء الإداري بتاريخ 2010/3/10 والمنتهي إلى عدم قبول الدعوى لعدم قابلية قرار الاستملاك المطعون فيه للطعن .

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري السوري رقم 3/564 الصادر بتاريخ 2010/3/10 في القضية ذات الرقم 4742 لعام 2010.

ومن حيث إن الجهة الطاعنة أسست طعنها على أن الحكم الطعين جاء مشوباً بعيب مخالفة القانون ولم يراع مبدأ العدالة والقانون ما بين الخصوم .

ومن حيث إن المادة /15/ من قانون مجلس الدولة النافذ أجازت الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا في الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري ونصت على أنه ((يكون لذوي الشأن الطعن في تلك الأحكام خلال ستين يوماً من تاريخ صدور الحكم)) .

ومن حيث إن الجهة الطاعنة لم تتقدم بعريضة طعنها ضمن المهلة القانونية تأسيساً على أن الحكم الطعين صدر بتاريخ 2010/3/10 وأن عريضة الطعن أودعت بتاريخ 2010/5/26 الأمر الذي يتعين معه عدم قبول الطعن شكلاً .

لهذه الأسباب :

حكمت المحكمة بما يلي :

- عدم قبول الطعن شكلاً لتقديمه بعد انقضاء الميعاد القانوني .
- تضمين الجهة الطاعنة الرسوم والمصاريف ومبلغ /100/ ليرة سورية مقابل أتعاب المحاماة[1] .

صدر الحكم بعد اتباع كافة الإجراءات التي تسير فيها الدعوى المقدمة ضمن الميعاد القانوني حيث حضر الطرفان الجلسة الأولى واستمهلت الإدارة للرد.

وتقدمت الجهة الطاعنة بمذكرة لاحقة للطعن بجلسة 2010/6/28 التمست إجراء الكشف والخبرة على العقار موضوع الدعوى ثم عادت وتقدمت بمذكرة لاحقة بتاريخ 2010/9/27 كما تقدمت الإدارة بمذكرة بتاريخ 2010/9/30 تلتمس رد الطعن إن لم يكن شكلاً فموضوعاً .

لذلك نرى ضرورة أن تتولى هيئة مفوضي الدولة التأكد من تقديم الطعن في الميعاد المحدد وفي حال تقديمه خارج الميعاد تعطى الصلاحية لرئيس هيئة مفوضي الدولة باستبعاد الطعن من جلسات المحكمة الإدارية العليا وحفظ ملف الدعوى لاكتساب القرار الصادر الدرجة القطعية لعدم الطعن به خلال الميعاد المحدد .

---

(1) حكم محكمة الإدارية العليا السورية في الطعن1/1155/ع لسنة 2010 في الطعن ذي الرقم 6868 لسنة 2010 حسم 2010/10/4

كما نرى ضرورة تشميل الفقرة الحكمية من القرار ، بأن القرار صدر قابلاً للطعن خلال ستين يوماً من تاريخ صدوره وذلك لقلة خبرة بعض المحامين المختصين أمام القضاء العادي بأصول وإجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ولو كان هذا الإجراء لفترة محددة لحين صدور قانون الإجراءات الإدارية.

ثانياً – نطاق الطعن :

يشترط قبول الطعن في الأحكام الإدارية بصفة عامة ومنها الحكم الصادر في دعوى الإلغاء أن تكون الأحكام منهية للخصومة وألا ينطوي الطعن على إبداء طلبات جديدة ، إضافة إلى اقتصار الحق في الطعن على من كان ممثلاً في الخصومة أمام المحكمة مصدرة القرار الطعين وهذا ما سنتناوله فيما يلي :

1- عدم جواز الطعن في الحكم غير المنهي للخصومة :

الحكم غير المنهي للخصومة هو حكم تصدره المحكمة أثناء النظر بالدعوى ، للفصل في مسألة فرعية ، دون الفصل في موضوع النزاع .

ووفقاً لنص المادة 219 من قانون أصول المحاكمات فإنه من غير الجائز الطعن في الأحكام التي تصدر أثناء نظر الدعوى إلا مع الطعن في الحكم المنهي للخصومة كلها.

إلا أنه يجوز الطعن في الحكم الصادر بوقف تنفيذ القرار الإداري استقلالاً عن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء .

والعلة في عدم جواز الطعن في الأحكام الفرعية استقلالاً عن الحكم المنهي للخصومة هو الرغبة في عدم تقطيع أوصال القضية الواحدة ، وتجميعاً لعناصرها أمام محكمة واحدة على اعتبار أن الأحكام الفرعية السابقة للحكم المنهي للخصومة لا تعدو أن تكون قرارات لا تؤثر في مراكز الخصوم في الدعوى [(1)].

كما يجب أن يحقق الحكم الهدف المنشود من إقامة الدعوى أي بإلغاء القرار المطعون فيه أو بالإبقاء عليه لمشروعيته وأن يكون منهياً للخصومة وغير معلق .

---

(1) خليفة عبد العزيز عبد المنعم –المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة، ، مرجع سابق، ص 317.

إلا أننا نجد أن قضاء مجلس الدولة الحديث قد تواتر أحياناً على صدور بعض القرارات في أساس النزاع تصدر بإلغاء القرار المشكو منه شريطة تقديم كفالة تقبل بها الإدارة.

وبرأينا هذا القرار غير قانوني لأنه لا ينهي النزاع القائم ويعيد المدعي إلى الإدارة المدعى عليها التي لها الحرية في هذه الحالة بعدم التنفيذ أو التنفيذ بمطالب قد تفوق الطلبات المنظورة في النزاع .

2- عدم جواز إبداء طلبات جديدة :

يلتزم الطاعن في طعنه بالطلبات التي تقدم بها أمام محكمة الدرجة الأولى، ويجد مبدأ عدم جواز إبداء الطاعن لطلبات جديدة أمام محكمة الطعن لم يسبق له إبداؤها أمام محكمة الدرجة الأولى سندها التشريعي بنص المادة 238 من قانون أصول المحاكمات المدنية والتي نصت على أن " لا تقبل الطلبات الجديدة في الاستئناف ، وتحكم المحكمة من تلقاء نفسها بعدم قبولها".

4- تقيد الطعن بأطراف الخصومة في الحكم المطعون فيه :

إذا كانت الحكمة من عدم قبول طلبات الطاعن التي يبديها لأول مرة أمام المحكمة الإدارية العليا هي عدم تفويت درجة من درجات التقاضي على الخصم الآخر فيما يتعلق بتلك الطلبات الجديدة ، فإن الحكمة ذاتها تنطبق بالنسبة لمبدأ عدم جواز أن يختصم في الطعن من لم يسبق اختصامه في الحكم المطعون عليه ، حيث يعد ذلك بمثابة تفويت لدرجة من درجات التقاضي بالنسبة لهذا الشخص.

وقد تأكد ذلك بنص المادة 239 من قانون أصول المحاكمات المدنية التي ذهبت إلى أنه " لا يجوز ادخال من لم يكن خصماً في الدعوى الصادر فيها الحكم المستأنف ، ما لم ينص القانون على غير ذلك".

فالبين من النص عدم جواز إدخال أي خصم من خارج أطراف الخصومة سواء أكان بطلب من أحد أطراف المنازعة أم من المحكمة الناظرة بالنزاع .

وبرأينا يجوز التدخل لأي شخص له مصلحة، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية العليا السورية في قرارها حيث قضت أنه " ليس ثمة ما يمنع من قبول التدخل المقدم في

درجات التقاضي الأعلى ممن سيكون الفصل في الطعن حجة عليه إذا ما توفرت له المصلحة وكان تدخله مستجمعاً شرائطه الشكلية[1] .

كما قضت في حكم آخر على أنه : " يجوز التدخل في الدعوى الإدارية متى ثبت وجود علاقة لا تقبل التجزئة بين المدعي والمتدخل ولا مانع من قبول التدخل لأول مرة حين تقديم الطعن للمحكمة الإدارية العليا ما دام طالب التدخل محروماً قانوناً من طريق اعتراض الغير ويتمتع طالب التدخل بكل الآثار المترتبة على قبول تدخله كما يكون غارماً لكل النتائج التي تتولد عن رده [2].

واحتراماً للمبدإ السابق فإن التدخل الهجومي أو الاختصامي غير جائز أمام محكمة الطعن لما ينطوي على هذا التدخل من طرح لطلبات جديدة للمتدخل أمام محكمة الطعن لم يسبق له إبداؤها أمام محكمة أول درجة.

وهذا ماسارت عليه المحكمة الإدارية العليا المصرية في هذا الشأن إلى أن قضاءَها استقر على أن : نطاق الطعن أمامها يتحدد بالخصوم في الدعوى الأصلية لا يتعداهم ، ويكون لغيرهم متى توافرت الشروط المقررة قانوناً لذلك [3] .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية 72/ ع 1977/344 – مع 1971 م62 ص149.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1968/10/12 – مع 1968 ص128.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية ، في الطعن رقم 1278 لسنة 33 ق جلسة 1992/3/16.

المطلب الرابع – الحكم في الطعن

إذا كان قانون مجلس الدولة السوري ذي الرقم (55) لسنة 1959 قد خوّل الأفراد حق الطعن مباشرة أمام المحكمة الإدارية العليا، فإنه لم يعمل القاعدة على إطلاقها، بل وقف موقفاً وسطاً يتمثل في فحص تلك الطعون فحصاً أولياً أمام جهة قضائية للتأكد من جديتها ، قبل أن تتعرض المحكمة الإدارية العليا لفحصها موضوعياً[1].

فقد نصت المادة (15) من القانون رقم (55) لسنة 1959 صراحة على أن الأحكام التي يجوز الطعن فيها أمام المحكمة الإدارية العليا هي الأحكام الصادرة عن محكمة القضاء الإداري، أو المحاكم الإدارية ، أو المحاكم التأديبية .

وقد حدد المشرع في المادة 15 من قانون تنظيم مجلس الدولة السوري ثلاثة أسباب يمكن الطعن لأي منها على الحكم الصادر من محكمة القضاء الإداري وهذه الأسباب هي :

1 – إذا كان الحكم المطعون فيه مبنياً على مخالفة القانون أو الخطأ في تطبيقه أو تأويله .
2 – بطلان الحكم أو بطلان الإجراءات أثر في الحكم .
3 – مخالفة حكم سابق حاز قوة الشيء المقضي به .

ومن الملاحظ أن المحكمة الإدارية العليا، قد توسعت جداً في تفسير هذه الحالات، بل ولم تتقيد بها[2] .

ويعني (بطلان الحكم) أنه قد شابه عيب من حيث إجراءات نشوئه ، أو إجراءات تحريره وتوقيعه، أو من حيث البيانات التي يتعين أن يشتمل عليها .

ويعني (بطلان الإجراءات) الذي أثر في الحكم أن إجراء من إجراءات الدعوى قد شابه البطلان، ويفترض بالإضافة إلى ذلك أن الإجراء الباطل قد أثر في الحكم، ويعني أنه إذا شاب البطلان إجراء لم يؤثر في الحكم المطعون فيه ، فلا يصلح ذلك وجهاً للطعن أمام المحكمة الإدارية العليا[3] .

---

(1) د. الطماوي سليمان ، المرجع السابق، ص655 .
(2) د. الطماوي سليمان ، المرجع السابق، ص637 .
(3) عامر فؤاد أحمد ، المرجع السابق، ص96 .

حيث يبطل الحكم الذي بني على تقرير خبير لم يؤد اليمين القانونية ، وكذلك اقتصار الحكم على سرد أقوال الخصمين دون إبداء الأسباب التي أقام عليها النتيجة التي انتهى إليها في المنطوق سليمة في ذاتها[1] .

وأيضاً مخالفة الإجراء المنصوص عليه في المادة (32) من القانون رقم (55) لسنة 1959 ، الخاص بتبليغ تاريخ الجلسة إلى ذوي الشأن قبل الميعاد بثمانية أيام على الأقل، (يكون عيباً شكلياً في الإجراءات يبطلها ويؤثر في الحكم بما يستتبع بطلانه) [2] .

أيضاً صدور الحكم في جلسة سرية ، ولم تكن اعتبارات المحافظة على النظام العام أو الآداب العامة أو لحرمة الأسرة تقتضيها، فهذا مخالف لنص المادة (128) من قانون أصول المحاكمات المدنية السوري ، الأمر الذي يستتبع بطلان الحكم، والبطلان في هذه الحالة من النظام العام ، لتعلقه بذات الوظيفة القضائية لمرفق القضاء وما تقتضيه لحسن إدارتها [3].

وإن صدور حكم من أربعة قضاة بدلاً من ثلاثة يفضي إلى بطلانه ، لما في ذلك اعتداء على حقوق الدفاع .

إذ قد يكون لهذا العضو الرابع أثر في اتجاه الرأي في مصير الدعوى ، فضلاً عما فيه من تجهيل بأعضاء المحكمة الذين أصدروا الحكم. والبطلان في هذه الحالة متعلق بالنظام العام تقضي به المحكمة من تلقاء نفسها[4] .

وإذا كان نص المادة (15) من القانون رقم (55) لسنة 1959 قد أطلق في هذا الصدد مخالفة قوة الشيء المحكوم فيه : ولم يخصص الحكم بجهة قضائية معينة ، فإن مفهوم النص أن يكون التعارض بين أحكام صادرة من القضاء الإداري ، لأن الاختصاص

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 1964/11/15، ص963، والمشار إليه في مؤلف د. الطماوي ص647.

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 1964/11/15، ص963، والمشار إليه في مؤلف د. الطماوي ص 648.

(3) عامر فؤاد أحمد ، المرجع السابق، ص98 .

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية جلسة 1964/11/15، ص963، والمشار إليه في مؤلف د.الطماوي ص646.

بالنظر في حل الإشكالات التي تنجم عن التناقض بين الأحكام التي تصدر من جهة القضاء العادي و القضاء الإداري هو من اختصاص محكمة تنازع الاختصاص[1] .

إذاً المقصود بمخالفة قوة الشيء المحكوم فيه في هذا المجال أن يصدر حكم من إحدى محاكم مجلس الدولة على خلاف حكم نهائي سابق صدر من محكمة أخرى من محاكم المجلس في نفس المنازعة .

ففي هذه الحالة لا يجوز نظر الدعوى لسبق الفصل فيها، فإذا حدث وصدر الحكم على خلاف حكم سابق لقوة الشيء المحكوم فيه فإن المحكمة الإدارية العليا تكون مختصة بنظر الدعوى ، بل وللمحكمة أن تحكم بإلغاء الحكم الجديد من تلقاء نفسها ولو لم يدفع بذلك أي من الخصوم[2] .

حيث ينظر الطعن أولاً أمام دائرة فحص الطعون الملحقة بالمحكمة الإدارية العليا والتي تعتبر بمثابة البوابة الأساسية للمحكمة الإدارية العليا للتحقق من توافر أحد الأسباب الثلاثة المشار إليها سلفاً والتحقق كذلك من استيفاء الطعن لبياناته الشكلية ومن جدية الطعن وما إذا كان جديراً بعرضه على الدائرة المختصة أصلاً بفحص موضوع الطعن أم أنه غير جدير بذلك ، لتصدر بعد ذلك قرارها بأحد أمرين :

- الأول : قبول الطعن إذا رأت الدائرة أن الطعن قد استوفى شروطه الشكلية وأنه جدير بالعرض على المحكمة ، إما لأن الطعن مرجح القبول أو لأن الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدإ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره ، أصدرت قراراً بإحالته إليها .
- الثاني : هو رفض الطعن وذلك إذا رأت أنه غير مقبول شكلاً ، أو باطلاً أو غير جدير بالعرض على المحكمة حكمت برفضه وفق أحكام المادة 17 من قانون مجلس الدولة السوري التي نصت على :

تنظر دائرة فحص الطعون بعد سماع إيضاحات مفوضي الدولة وذوي الشأن إن رأى رئيس الدائرة وجهاً لذلك ، وإذا رأت دائرة فحص الطعون أن الطعن جدير بالعرض على المحكمة الإدارية العليا ، إما لأن الطعن مرجح القبول أو لأن الفصل في الطعن يقتضي تقرير مبدإ قانوني لم يسبق للمحكمة تقريره ، أصدرت قراراً بإحالته إليها ، أما إذا

---

(1) المادة (27) من قانون السلطة القضائية .

(2) د. الحلو ماجد راغب ، القضاء الإداري ، مرجع سابق، ص574 .

رأت بإجماع الآراء أنه غير مقبول شكلاً أو باطل أو غير جدير بالعرض حكمت برفضه ويكتفى بذكر القرار أو الحكم بمحضر الجلسة وتبين المحكمة في المحضر بإيجاز وجهة النظر إذا كان الحكم صادراً بالرفض ولا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن .

وإذا قررت دائرة فحص الطعون إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا يؤشر قلم كتاب المحكمة بذلك على تقرير الطعن ويُخْطَر ذوو الشأن وهيئة مفوضي الدولة بقرار المحكمة.

وعلى هذا قضت المحكمة الإدارية العليا السورية بأن " إحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا من قبل دائرة فحص الطعون رهن بوجود مبدإ قانوني جديد لم يسبق للمحكمة الإدارية العليا أن بتت فيه ، أما في القضايا التي استقر عليها اجتهاد المحكمة فإن دائرة فحص الطعون ترد الطعن إذا خالف هذا الاجتهاد المستقر[1] وتقضي بمصادرة الكفالة حين تقضي برفض الطعن[2] .

لقد حدد المشرع حالات ثلاثاً لرفض الطعن :

1. حالة عدم استيفاء الطعن للإجراءات الشكلية ، كتقديمه بعد الميعاد ، أو من غير ذي صفة، أو عن طريق محامٍ غير مقبول أمام المحكمة الإدارية العليا... الخ .
2. حالة بطلان الطعن، لعدم تعلقه بحالة من الحالات التي حددها القانون بجواز الطعن أمام المحكمة .
3. كون الطعن غير جدير بالعرض على المحكمة ، وهذه سلطة تقديرية واسعة ، يتركها المشرع لدائرة فحص الطعون ، فقد يكون الطعن سليماً من حيث الشكل والموضوع، ولكن الأساس الذي يستند إليه سبق للقضاء الإداري أن حسمه بقضاء مستقر ، فحينئذٍ تكون نتيجة الطعن معلومة سلفاً فيما لو حوّل إلى المحكمة الإدارية العليا ، ولهذا خوّل المشرع دائرة فحص الطعون رفض قبول مثل هذه الطعون[3] .

ولخطورة قرار الدائرة في هذه الحالات أوجب المشرع أن يكون الرفض بالإجماع ، وهي ضمانة فعالة لا سيما بالنسبة إلى الحالة الثانية من حالات الرفض، فقد يكون القضاء

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية فط 1965/2/3 – مع 1965 م19 ص57 .

(2) الفقرة الأخيرة من المادة (15) من قانون مجلس الدولة .

(3) د. الطماوي سليمان ، المرجع السابق، ص655 وما بعدها .

الإداري مستقراً على مبدإ معين ، ولكن قد تقوم دواعٍ اجتماعية أو سياسية أو قانونية تقتضي العدول عن ذلك المبدإ ، وحينئذٍ تقضي المصلحة بعرض الطعن على المحكمة الإدارية العليا لتعدل عن قضائها السابق، هذا ولم يوجب المشرع على دائرة فحص الطعون أن تسبب حكمها بالرفض .

هذا وقد نص المشرّع على أن حكم الدائرة بالرفض " لا يجوز الطعن فيه بأي طريق من طرق الطعن " [1].

وتسري القواعد المقررة لنظر الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا على الطعن أمام دائرة فحص الطعون ، ويجوز أن يكون من بين أعضاء المحكمة الإدارية العليا من اشترك من أعضاء دائرة فحص الطعون في إصدار قرار الإحالة. [2]

إن المحكمة الإدارية العليا لا يسوغ لها أن تعيد النظر في موضوع الدعوى أو وقائعها لسبق تناولها أكثر من مرة أمام محاكم مجلس الدولة ، وبالتالي تقوم المحكمة الإدارية العليا بإقرارها كحقيقة واقعة أو تراقب فقط مدى تطبيق القانون عليها وهل تم ذلك بطريقة صحيحة أم أن الحكم قد جانبه الصواب في ذلك .

بمعنى أن المحكمة في حالة الطعن تقوم برقابة الحكم من حيث القانون والوقائع معاً مما يجعل من الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، طعناً ذا طبيعة ذاتية خاصة تختلف عن الطعن أمام محكمة النقض في جهة القضاء العادي .

إلا أن ما يسير عليه قضاء المحكمة الإدارية العليا الحديث، أن الإجراءات تسير أمام هذه المحكمة وكأنها دعوى تسجل لأول مرة أمام القضاء الإداري حيث يطلب المطعون ضده مهلة للرد على الطعن تأذن له المحكمة بذلك، كما تسمح له بإبداء كافة الدفوع بما فيها طلب إعادة الخبرة الجارية في الدعوى كوسيلة من وسائل الإثبات حيث تقرر المحكمة الإدارية العليا إعادة الخبرة بمعرفة ثلاثة خبراء تختارهم المحكمة إذا طلب أحد الخصوم ذلك.

وحتى لو لم يطلب الخصم بالطعن إعادة الخبرة، حيث جرى العمل على إعادة الخبرة سواء أكانت أحادية بخبرة ثلاثية أم خبرة ثلاثية بخبرة خماسية وسواء أطلب أحد أطراف الخصومة ذلك أم لم يطلب.

---

(1) د. الطماوي سليمان ، المرجع السابق، ص655 وما بعدها

(2) المادة 18 قانون تنظيم مجلس الدولة السوري ذي الرقم **55** لعام **1959**.

وبما أنه لا يترتب على الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ، ولكن يجوز لدائرة فحص الطعون أن تأمر بذلك بناء على طلب من ذوي الشأن مقترناً بطلب إلغاء الحكم ذاته .

لذلك فإننا نرى أنه يجب على المحكمة الإدارية العليا أن ترتب وقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه بدعوى الإلغاء إذا ثبت لمحكمة الدرجة الأولى عدم مشروعيته وقضت بإلغائه في حال صدور قرار سابق برفض وقف تنفيذ القرار المشكو منه .

أخيراً نعود ونذكر أن دائرة فحص الطعون لدى المحكمة الإدارية العليا السورية لا تصدر قرارها بإحالة الطعن إلى المحكمة الإدارية العليا أو أن تحكم برفض الطعن إلا بعد أن تعاد كل الإجراءات أمام المحكمة الإدارية العليا التي سارت عليها أثناء النظر بالدعوى أمام محكمة الدرجة الأولى مما يعتبر مضيعة للوقت وخروجاً على نص المادة 17.

لذلك نناشد المحكمة الإدارية العليا التقيد بنص المادة 17 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 وعدم الخروج عليها .

المبحث الرابع – الأثار المترتبة على الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

إذا ماصدر حكم في دعوى الإلغاء ، فإن هذا الحكم يرتب آثاراً بحيث تستنفذ المحكمة ولايتها ، كما يحوز الحكم الصادر حجية ترتب إلغاء القرار المطعون فيه واعتباره كأن لم يكن وبأثر رجعي .

فلا يجوز للمحكمة التي أصدرت النزاع أن تتعرض أو تمس القرار الصادر عنها، كما أن هذا الحكم يحوز حجية قطعية بمواجهة الكافة ، لذلك سنتناول هذه الآثار من خلال ما يلي :

المطلب الأول : خروج النزاع من ولاية المحكمة التي أصدرت الحكم.

المطلب الثاني: حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء .

المطلب الأول – خروج النزاع من ولاية المحكمة التي أصدرت الحكم

القاعدة العامة أن إصدار القاضي لحكم في النزاع المعروض عليه يعتبر خروج لولاية المحكمة التي أصدرت الحكم ويستنفذ القاضي أي سلطة له على هذه الدعوى فلا يستطيع أن يمس ما قضى به لأنه يعتبر من النظام العام .

إلا أنه يشترط لاستنفاذ القاضي سلطته الحكم في النزاع أن يكون هذا الحكم قطعياً منهي للخصومة ، إلا أنه استثناء من هذه القاعدة يجوز طرح النزاع أمام المحكمة ذاتها في عدة حالات، لذلك سنتعرض على هذه الحالات فيما يلي :

- الفرع الأول : تصحيح الحكم .
- الفرع الثاني : تفسير الحكم .
- الفرع الثالث : إغفال الفصل في بعض الطلبات .
- الفرع الرابع : التماس إعادة النظر .

الفرع الأول – تصحيح الحكم

يترتب على النطق بالحكم خروج الدعوى من ولاية المحكمة التي أصدرت الحكم فيها لإستنفاذ ولايتها بالنطق به ، فلا تملك العدول عما قضت به أو تعديله .

ويجوز استثناء مما تقدم أن تصحح ما يقع فيه من أخطاء مادية أو كتابية أو حسابية طبقاً للمادة 214 من قانون أصول المحاكمات المدنية، وشروط إعمال هذا الاستثناء أن يكون لهذا الخطإ المادي أساس في الحكم يدل على الواقع الصحيح في نظر المحكمة بحيث يبرز هذا الخطأ واضحاً إذا ما قورن بالأمر الصحيح الثابت فيه حتى لا يكون التصحيح ذريعة للرجوع عن الحكم والمساس بحجيته [1].

البين من النص أن المشرع أخذ بنظام الرجوع أمام القاضي الذي أصدر الحكم بقصد تصحيح الأخطاء المادية الكتابية أو الحسابية الواردة به بدلاً من سلوك طريق الطعن في الحكم واتخاذ إجراءات طويلة ومكلفة ، ونطاق تصحيح الحكم يقتصر على الأخطاء المادية ، الكتابية ، أو الحسابية .

طبقاً لنص المادة 214 من قانون أصول المحاكمات المدنية فإن المحكمة تملك تصحيح ما وقع في المنطوق وفي الأسباب الجوهرية التي تعتبر متممة له من أخطاء مادية بحتة كتابية أو حسابية ولا يعتبر الحكم المصحح معدلاً للحكم الذي يصححه بل متمماً له وإذا جاوزت المحكمة ولايتها في التصحيح إلى التعديل أو التفسير كان حكمها مخالفاً للقانون .

مثال تغيير منطوق الحكم المطعون فيه من عدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد إلى الحكم بأحقية المدعي في طلباته لا يعد ذلك تصحيحاً لخطإ مادي بل تغييراً للمنطوق بما يناقضه ويجوز الطعن في قرار التصحيح أمام المحكمة الإدارية العليا[2] .

القاعدة أن المحكمة تستنفذ ولايتها بإصدار الحكم في النزاع فلا يجوز لها بعدئذ العدول عنه أو التعديل فيه أو الإضافة إليه استثناء من القاعدة المتقدمة .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1203 لسنة 11 ق جلسة 1967/1/28 م15 س ح د ص 1083 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 285 لسنة 15 ق جلسة 1976/4/4م – 15س ح2 ص1184

لكن يجوز للمحكمة أن تصحح ما وقع في حكمها من أخطاء مادية كتابية أو حسابية مناط إعمال هذا الاستثناء أن يكون الخطأ الذي وقع في الحكم خطأ مادياً بأن يكون في الحكم أساس يدل على الواقع الصحيح في نظر المحكمة ويبرر بالتالي ما خالفه من خطإ مادي إذا ما قورن بهذا الواقع الصحيح الثابت في الحكم ولا يجوز أن يتخذ التصحيح ذريعة للرجوع عن الحكم بما يمس حجيته"[1] .

وإجراءات التصحيح يمكن أن تقوم المحكمة بذلك من تلقاء نفسها كما يمكن أن يكون بناء على طلب أحد أطراف الخصومة .

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1314 لسنة 28 ق جلسة 1990/3/17 .

الفرع الثاني – تفسير الحكم

إن استنفاد المحكمة لولايتها بإصدار الحكم لا يسلب حقها في تفسيره أو تصحيح أخطائه المادية ، لكن لا يجوز لها تجاوز صدور التفسير والتصحيح إلى تعديل مخالف للقانون[1].

حيث أجازت الفقرة الأولى من المادة 216 أصول مدنية للخصوم أن يطلبوا إلى المحكمة التي أصدرت الحكم تفسير ما وقع في منطوقه من غموض.

فالتفسير لا يطلب إلا بالنسبة للقضاء الوارد في المنطوق أو في الأسباب المرتبطة به ارتباطاً مكوناً لجزء منه أو مكملاً له وذلك عند الغموض الذي يقتضى استجلاء عدم مجاوزة حدود التفسير إلى التعديل[2].

البين من النص أن المشرع قد أجاز للخصوم ، إذا شاب منطوق الحكم غموض أو اختلفت الآراء بتفسير ما وقع في منطوقه التقدم بطلب لتفسير ما وقع فيه من غموض وفق الطرق التي رسمها القانون لذلك .

إلا أنه وبخلاف التصحيح لا يجوز للمحكمة أن تفسر حكماً من تلقاء نفسها عندما يطلب منها تصحيحه فقط ، وإنما يقدم طلب التفسير ويبلغ للطرف الآخر من الخصومة .

إن دعوى التفسير هي التي يطلب الخصم الذي أقامها تفسير ما وقع في منطوق حكم سابق من غموض أو ابهام باعتبارها دعوى بسيطة بذاتها لا متممة لدعوى سابقة خرج النزاع فيها عن ولايتها [3] .

إن طلب تفسير الحكم يقدم إلى المحكمة التي أصدرت الحكم بالأوضاع المعتادة لرفع الدعوى طبقاً للفقرة 2 من المادة 216 أصول مدنية :

حيث تقتصر سلطة المحكمة في نظر هذا الطلب على تفسير الحكم وإيضاح ما شابه من غموض حتى يتسنى تنفيذه بما يتفق وحقيقة المراد من منطوقه ، مؤدى ذلك ، لا يجوز للمحكمة وهي تنظر طلب التفسير أن تتعرض من جديد لوقف تنفيذ الحكم المطلوب تفسيره أو تعديله أو إلغاؤه[4].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم897 لسنة 7 جلسة 1964/4/19 م.ع س.ص 568 ج1.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 14 لسنة 4ق جلسة 1985/1/25 س3 ص655 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 660 لسنة ق جلسة 1967/4/2 م15 س ح2 ص1077

(1) طلب التفسير أمام المحكمة الإدارية العليا المصرية رقم2723 لسنة31 ق جلسة 1986/4/12 سنة31 ص92

الفرع الثالث – إغفال الفصل في بعض الطلبات

تنص المادة 218 أصول مدنية على أنه : " إذا أغفلت المحكمة الحكم في بعض الطلبات الموضوعية جاز لأصحاب العلاقة رفع دعوى جديدة بها أمام ذات المحكمة إذا لم يطعنوا في الحكم " .

الأصل أن المحكمة تستنفذ ولايتها الأصلية والتبعية بما تصدره من أحكام ، ما لم ينص القانون على خلاف ذلك .

وولاية المحكمة الأصلية تتعلق بالحكم في الطلبات الأصلية المرفوعة بها الدعوى ، والطلبات العارضة التي تقدم بمناسبتها، أما الولاية التكميلية للمحكمة فهي التي قد تتحقق إذا أغفلت المحكمة الفصل في بعض الطلبات الموضوعية على مقتضى أحكام المادة 218 [(1)] حيث يشترط لاتباع هذه الطريق :

أولاً– أن يكون الطلب الذي أغفل الفصل فيه من الطلبات الموضوعية ، ويستوي في ذلك أن يكون هذا الطلب طلباً أصلياً أو طلباً عارضاً أو طلباً احتياطياً أو طلباً تابعاً .

ثانياً– أن يكون إغفال المحكمة للطلب إغفالاً كلياً ، أي أن المحكمة لم تبت في أمر هذا الطلب الموضوعي إطلاقاً بما يجعل الطلب باقياً معلقاً ولم يقضَ فيه بقضاء ولو كان ضمنياً ، وعلى عكس ذلك لا يعد إغفالاً في طلب معين إن قضت المحكمة في هذا الطلب بصفة ضمنية .

ثالثاً– أن يكون الحكم منهياً للخصومة ، حيث نصت الفقرة الأولى من المادة 220 أصول محاكمات مدنية على أنه " لايجوز الطعن في الأحكام التي تصدر أثناء سير الدعوى إلامع الطعن في الحكم المنهي للخصومة كلها " إذ تنتفي الحاجة الى إتباع الطريق المنصوص عليها في المادة 218 إذا كانت الخصومة مازالت قائمة أمام القاضي ويستطيع الخصم إعادة إبداء الطلبات التي أغفل الفصل فيها دون حاجة إلى إنشاء خصومة جديدة .

---

(1) المنجي ابراهيم –المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة، مرجع سابق ، ص664 .

هذا وقد استقر الاجتهاد على " ان قضاء الحكم بإجابة الطلب الاحتياطي دون الطلب الأصلي يعني رفضاً ضمنياً للطلب الأصلي يجوز الطعن فيه وعدم اعتباره إغفالاً لهذا الطلب"[(1)].

إلا أنه في حال فصل المحكمة النزاع على أساس دون آخر فلا يعتبر ذلك إغفالاً للبت في الطلب ، مثال ذلك فصل محكمة القضاء الإداري في النزاع على أساس أنه من دعاوي التسوية وفقاً لتكييفها للدعوى فلا يجوز تقديم طلب إليها للفصل في طلب المدعي إلغاء القرار المطعون فيه .

لأن المحكمة قد كيفت هذا الطلب على أنه تسوية وإنما يمكن الطعن فيه بطرق الطعن المقررة [(2)] .

ومن المسلم به أن للمحكمة أن تضفي على طلبات المدعي في دعواه الوصف القانوني السليم بما يتفق واختصاص القضاء الإداري ويستظهر الإرادة الحقيقية لرافع الدعوى[(3)].

ولاشك أن اضطلاع المحكمة بهذا الدور يساهم في تطبيق مبدإ عدم توجيه أوامر للإدارة[(4)].

ومن المبادئ الأساسية أن تكييف المحكمة لطلبات الخصوم لإنزال حكم الدستور والقانون عليها من حيث ولايتها واختصاصها ومدى قبولها شكلاً وموضوعاً لا يجوز أن تستبعد طلبات الخصوم وتتجاهل حقيقة غايتهم وقصدهم من دعواهم ، فليس للمحكمة أن تحل قراراً بآخر محل القرار المطعون فيه دون أن يكون القرار الجديد محل طعن من الخصوم [(5)].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 822 لسنة 8 ق جلسة 1965/5/16 م.ع.س ح 1 ص572 .

(2) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم 1358 لسنة ق جلسة 1963/7/4 ص215 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 921 لسنة 38 ق2 ، 10يوليو 1994.

(4) عبداللطيف محمد محمد – قانون القضاء الإداري ، الكتاب الثاني ، دعوى الإلغاء ، 2002 ، دار النهضة العربية ، ص 384.

(5) جمال الدين سامي ، اجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ،،مرجع سابق ،ص182.

الفرع الرابع – التماس إعادة النظر

التماس إعادة النظر هو طريق طعن غير عادي يرفع الى ذات المحكمة التي أصدرت الحكم الملتمس إذا توافرت إحدى الحالات التي أوردها القانون على سبيل الحصر [1] .

فهو طريق من طرق المراجعة الاستثنائية ضد الحكم الصادر عن محكمة القضاء الإداري أو المحاكم الإدارية ، يستطيع به كل من المتداعين أن يطلب إلى هذه المحاكم الرجوع عن حكمها في إحدى الحالات التي عددها القانون على سبيل الحصر [2] .

أو هو طريق غير عادي للطعن في الحكم النهائي يرفع إلى ذات المحكمة التي أصدرته ، إذا توافر سبب من الأسباب التي حددها القانون على سبيل الحصر [3] .

هذا وقد نصت الفقرة الأولى من المادة 19 من قانون مجلس الدولة السوري رقم 55 لعام 1959 على أنه : " يجوز الطعن في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري أو من المحاكم الإدارية بطريق التماس إعادة النظر في المواعيد والأصول المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات ، ولا يترتب على الطعن وقف تنفيذ الحكم إلا إذا أمرت المحكمة بذلك.

والمستفاد من هذا النص أن المشرع في قانون مجلس الدولة السوري قد أخذ بطريق التماس إعادة النظر في الأحكام الصادرة من محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية والمحاكم التأديبية وأن ينظم هذا الطريق من طرق الطعن قانون أصول المحاكمات المدنية بما لا يتعارض وطبيعة الإجراءات أمام مجلس الدولة .

ومفاد هذا النص بمفهوم المخالفة أنه لا يجوز قبول الطعن في الأحكام الصادرة من المحكمة الادارية العليا بطريق التماس إعادة النظر .

---

(1) عامر فؤاد أحمد – موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة ، الطبعة الأولى ، 2007 ، المركز القومي للاصدارات القانونية ، القاهرة ، ص 695 .

(2) د. العجلاني عدنان ، القضاء الإداري ومجلس الدولة، مطابع جامعة دمشق، 1959، ص355 .

(3) د. عكاشة حمدي ياسين – موسوعة المرافعات الادارية والاثبات في قضاء مجلس الدولة ، الكتاب الخامس الأحكام الادارية وطرق الطعن فيها ، 2010 ، ص 1422 .

ويشترط المشرع السوري في المادة /241/ من قانون أصول المحاكمات المدنية الصادر بالقانون رقم /84/ لعام 1953 أن يكون الحكم القابل لالتماس إعادة النظر حائزاً لقوة القضية المقضية .

بينما اشترط المشرع الفرنسي أن يكون الحكم حضورياً ونهائياً ليكون قابلاً للطعن بالتماس إعادة النظر[1] .

في حين اشترط المشرع المصري الصفة النهائية في الأحكام لتكون قابلة للطعن بطريق التماس إعادة النظر ، حيث نصت المادة /241/ من قانون المرافعات المصرية رقم /3/ لعام 1968 على أن :

" للخصوم أن يلتمسوا إعادة النظر في الأحكام الصادرة بصفة انتهائية " .

هذا ويشترط قانون أصول المحاكمات المدنية السوري وفق ما نصت عليه المادة 242 أن يقدم التماس إعادة المحاكمة خلال خمسة عشر يوماً تبدء من اليوم الذي يلي ظهور الغش، أو أقر فيه بالتزوير بثبوته ، أو الذي حكم فيه على الشاهد بأنه كاذب ، أو اليوم الذي ظهرت فيه الورقة المحتجزة ، وذلك بالنسبة للحالات الآتية:

- وقوع غش من الخصم كان من شأنه التأثير في الحكم .
- إقرار الخصم بعد الحكم بتزوير الأوراق أو القضاء بتزويرها .
- حالة الحكم الذي بنى على شهادة قضي بعد صدوره بأنها كاذبة .
- حصول ملتمس الإعادة على أوراق منتجة في الدعوى كان حال دون تقديمها .

ويبدأ الميعاد من تاريخ اكتساب الحكم قوة القضية المقضية للحالتين التاليتين :

- الحكم بشيء لم يطلبه الخصوم أو بأكثر مما طلبوه .
- إذا كان منطوق الحكم مناقضاً بعضه بعضاً .

وإن مجرد تقديم الاستدعاء ليس من شانه قطع ميعاد تقديم الطلب إلا من تاريخ إيفاء الرسوم القضائية الخاصة بالطعن بالتماس إعادة النظر[2] .

---

(1) د. الطماوي سليمان ، القضاء الإداري، الكتاب الثاني، دار الفكر العربي، 1977، ص576 .

(2) المادة /1/ من المرسوم التشريعي رقم (105) الصادر في 1953/10/4 الخاص بنظام الرسوم والتأمينات القضائية..

بينما نظمت المادة /98/ من قانون مجلس شورى الدولة اللبناني ميعاد الطعن بالتماس إعادة النظر أربعين يوماً ، ولا يبدأ في الحالات المنصوص عليها في الفقرات الأربع الأُوَلى من المادة /241/ إلا من اليوم الذي ظهر فيه الغش أو أقر فيه بالتزوير فاعله ، أو حكم بثبوته أو الذي حكم فيه على شاهد الزور أو اليوم الذي ظهرت فيه الورقة المحتجزة .

ويبدأ الميعاد من اليوم الذي يلي إعلان (تبليغ) الحكم إلى من يمثل عليه تمثيلاً صحيحاً بالنسبة للشخص ناقص الأهلية أو جهة أشخاص القانون العام أو أحد الأشخاص الاعتبارية ولم يكن ممثلاً تمثيلاً في الدعوى .

ويقدم التماس إعادة المحاكمة باستدعاء إلى ذات المحكمة التي أصدرت الحكم المطلوب التماس النظر فيه ، ويجب أن يشتمل الاستدعاء على بيان الحكم المطعون فيه وأسباب الطعن وإلا كان باطلاً .

وعلى هذا فقد حددت المادة /243/ من قانون أصول المحاكمات المدنية الشروط الواجب توافرها في الاستدعاء المقدم بطلب التماس إعادة النظر على أن :

1. يقدم طلب إعادة المحاكمة باستدعاء إلى المحكمة التي أصدرت الحكم بالأوضاع المعتادة للدعوى .

2. يجب أن يشتمل الاستدعاء على بيان الحكم المطعون فيه وأسباب الطعن وإلا كان باطلاً .

3. يجب على الطالب أن يودع في الميعاد ، الرسوم والتأمينات القانونية المنصوص عليها في قانون الرسوم والتأمينات القضائية .

وبعد أن يتم قيد الطلب لدى ديوان المحكمة المختصة بعريضة موقعة من محام مقيد بجدول المحامين المقبولين أمام المجلس وبعد أن تنتهي المحكمة من دراسة الدعوى تصدر حكمها وهو لا يخرج عن إحدى حالتين :

1. عدم قبول الدعوى شكلاً لانتفاء أحد الشروط الشكلية وفي هذه الحالة واستناداً إلى نص المادة /19/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959 جاز الحكم على الطاعن بغرامة لا تجاوز ما قيمته ثلاثين جنيهاً فضلاً عن التضمينات إن كان لها وجه، ولا يسري هذا الحكم بالنسبة إلى الطعون المقدمة من هيئة مفوضي الدولة .

2. قبول الدعوى شكلاً ، إذا ما كانت الدعوى مستوفية لشروطها الشكلية ، فتنتقل إلى البحث في موضوع الدعوى ، ويكون للمحكمة نفس السلطات التي كانت لها لدى بحث الدعوى المطعون في حكمها[1] .

إن الحكم الصادر في موضوع الدعوى الذي لا يقبل الطعن فيه بطريق التماس إعادة النظر من جديد ، وإن كان يقبل الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا [2] .

وهذا ما نصت عليه المادة /249/ أصول مدنية : " لا يجوز طلب إعادة المحاكمة بشأن الحكم الذي يصدر برفض طلب إعادة المحاكمة أو الحكم في موضوعه " .

وهذا ما سار عليه كل من المشرع اللبناني وفق نص المادة /100/ من نظام مجلس شورى الدولة اللبناني ، والاجتهاد الفرنسي[3] .

إلا أن القضاء الإداري السوري قد سار على خلاف ذلك وتطبيقاً لذلك قضت المحكمة الإدارية العليا السورية على أن :

" الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة ولا يقبل الطعن في الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا بطرق التماس إعادة النظر تطبيقاً للمفهوم المخالف من المادة (19) من قانون مجلس الدولة " [4] .

كما أن الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا لا تدخل في عداد الأحكام التي يجوز فيها الطعن بطريق إعادة المحاكمة [5] .

" ذلك أن المشرّع في المادة (19) من قانون مجلس الدولة ذي الرقم /55/ لسنة 1959 لم يدرج أحكام هذه المحكمة في عداد الأحكام القابلة للطعن بالطريقة المذكورة وهذا ما جرى عليه الاجتهاد منذ تاريخ صدور قانون مجلس الدولة" [6].

ولا يترتب على الطعن بطريق التماس إعادة المحاكمة وقف تنفيذ الحكم المطعون فيه إلا إذا أمرت المحكمة بغير ذلك .

---

(1) عكاشة حمدي ياسين موسوعة المرافعات الإدارية والاثبات في قضاء مجلس الدولة ، الكتاب الخامس الأحكام الادارية وطرق الطعن فيها ، مرجع سابق ، ص1058 .

(2) د. الحلو ماجد راغب، القضاء الإداري، دار المطبوعات الجامعية، 1995، ص635 .

(3) أيوب زياد – أسباب إعادة المحاكمة في التنازع الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الأولى، 2008، ص18

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار ع 1984/62/457 – مع 1984 م25 ص87.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرارع 1995/700/112 – مع 1995 م5 ص30.

(6) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية القرار ع 375-2/2798/2000 – سمع 2000 ج4.

المطلب الثاني– حجية الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

إن القواعد العامة تضفي على الأحكام القضائية المبرمة قوة الأمر المقضي به المنتج لآثاره القانونية ما لم يحل دونها نص تشريعي قاطع الدلالة [1] .

و إن القاعدة العامة أن حجية الأحكام نسبية أي تقتصر على أطرافها وتسري هذه القاعدة أيضاً على الأحكام الصادرة في الدعاوى الإدارية ، وعلى عكس هذه القاعدة فإن الأحكام الصادرة بإلغاء القرارات الإدارية تتمتع وحدها بالحجية المطلقة .

وبناء على ذلك سنقسم الدراسة في هذا المطلب على النحو التالي:

- الفرع الأول : الحجية النسبية للأحكام الصادرة بغير إلغاء القرارات الإدارية .
- الفرع الثاني : الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء.

---

(1) حكم محكمة الإدارية العليا السورية قرار ع 1970/131/31 – مع 1970 م1 ص9 .

الفرع الأول – الحجية النسبية للأحكام الصادرة بغير إلغاء القرارات الإدارية

حجية الشيء المحكوم به تتقرر لكافة الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء، إلا أنه يجب التفرقة في هذا الصدد بين الأحكام الصادرة بالإلغاء ، وبين الأحكام الأخرى ومثالها الأحكام الصادرة برفض دعوى الإلغاء .

حيث نصت المادة 20 من قانون مجلس الدولة السوري على أن " تسري في شأن جميع الأحكام ، القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة " .

وبناءً على النص السابق فإن حكم الإلغاء وحده هو الذي يحوز الحجية المطلقة ، أما بقية الأحكام ومثالها الأحكام الصادرة برفض دعوى الإلغاء فإنها تحوز حجية نسبية فقط [(1)].

وهنا تجدر التفرقة بين الأحكام الصادرة بإلغاء القرار الإداري وحجيتها المطلقة، وبين تلك الصادرة برفض إلغاء القرار الإداري وحجيتها النسبية التي لا تتجاوز أطراف النزاع، فالأحكام الصادرة برفض الإلغاء لا تمنع من إعادة رفع دعوى الإلغاء على أساس عيوب أخرى غير تلك التي أثيرت في المرة الأولى[(2)].

وعلى هذا فقد قضت المحكمة الإدارية العليا السورية في حكم لها انه و" لئن كانت الأحكام الصادرة بالإلغاء تعتبر حجة على الكافة وفقاً للمادة (20) من قانون مجلس الدولة إلا أن هذه الحجية حجية موضوعية كنتيجة طبيعية لانعدام القرار الإداري ، على أنه ليس من مقتضيات قاعدة الحجية هذه التي تتسم بها أحكام الإلغاء أمام القضاء الإداري أن تهدم قاعدة قانونية أصلية وهي قاعدة الأثر النسبي للأحكام عامة فلا يفيد من الطعن إلا رافعه إذا ما كانت المصلحة فيه قابلة للتجزئة وعلى هذا تقتصر الاستفادة من الحكم بالإلغاء على من أقام دعوى الإلغاء في ميعادها دون من تقاعس عن إقامتها تهاوناً أو تهيباً[(3)].

كما قضت " أن ما نصت عليه المادة (20) من قانون مجلس الدولة من أن عبارة الإلغاء يكون حجة على الكافة لا يمكن تفسيره بأنه حجة للكافة أيضاً .

---

(1) د. بطيخ رمضان محمد ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص 756 ، 757 .

(2) د. الحلو ماجد . الدعاوى الإدارية . مرجع سابق ص131.

(3) حكم محكمة الإدارية العليا السورية ع 1970/150/120 – مع 1970 ص237 .

وإن عبارة " حجة على الكافة " تفيد أن من صدر الحكم بالإلغاء لمصلحته تجاه إدارة من الإدارات يستطيع أن يحتج به تجاه جميع الأشخاص المعنويين والطبيعيين تطبيقاً للقاعدة القائلة بأن حجية الأمر المقضي به من الناحية الشكلية هي حجية عينية ونتيجة طبيعة لإلغاء القرار الإداري في دعوى هي في حقيقتها اختصام له في ذاته .

أما عبارة " حجة للكافة " فمؤداها إفادة من لم ينصب نفسه مدعياً في دعوى إلغاء قرار تسريح جماعي دون أن يظهر استعداده لاختصام القرار الذي أضر به ودون أن يسدد الرسوم المتوجبة على رفع الدعوى [1].

كما قضت " لئن كانت حجية الأمر المقضي مطلقة في قضايا الإلغاء بما معناه أن الإلغاء لا يقتصر مفعوله على الأطراف في الدعوى فقط بل يكون حجة على الكافة إلا أن ذلك يصدق حينما يتناول الإلغاء قراراً فردياً يمس أشخاصاً غير محصورين أو غير معلومين فإلغاء القرار التنظيمي من قبل القضاء الإداري يجعل القرار المذكور غير قابل للتطبيق على أحد شأن الحكم بإلغاء قرار إضفاء صفة النفع العام على كتلة عقارية يستفيد منه جميع أصحاب العقارات المشمولة بالقرار المشار إليه ولو لم يكونوا أطرافاً في الدعوى [2].

---

(1) حكم محكمة الإدارية العليا السورية قرار ع 1971/55/33 – مع 1971 ص255 .

(2) حكم محكمة الإدارية العليا السورية قرار ع 1968/70/67 – مع 1968 م31 ص77 .

الفرع الثاني – الحجية المطلقة لأحكام الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء في أن الحكم الصادر فيها يتمتع بحجية قبل الكافة فإذا تضمن الحكم إلغاء القرار الإداري موضوع الدعوى تعتبر جميع الإجراءات والتصرفات القانونية والإدارية التي تمت بموجبه ملغاة من تاريخ صدور ذلك القرار .

إن حجية الأمر المقضي به هي قاعدة قانونية سنها وكرسها المشرع ، بغية احترام الأحكام والبت في المنازعات و الخصومات بأحكام قضائية حاسمة .

وقد نصت المادة 20 من قانون مجلس الدولة السوري بأن" تسرى في شأن جميع الأحكام القواعد الخاصة بقوة الشيء المحكوم فيه على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة".

إن الحكم الصادر في دعوى الإلغاء شأنه شأن أي حكم قضائي قطعي آخر صادر عن القضاء الإداري أو القضاء العادي ، عندما يحوز قوة الأمر المقضي فيه من خلال انبرامه ، أو حجية الشيء المحكوم فيه ، والحكم الحائز لقوة الأمر المقضي فيه هو الحكم الذي يتوفر فيه أمران :

الأول : هو أمر شكلي ، ويعني أن المحكمة التي أصدرت الحكم تستنفد ولايتها بالنسبة له ، فلا تستطيع المحكمة بمجرد إصدارها للحكم أن تعدل فيه أو أن تتراجع عما قضت به ، وإن كان لها – طبعًا – أن تفسر ما يكون غامضًا في منطوقه ، وأن تصحح ما يكون قد اشتمل عليه من خطإ مادي .

الثاني : هو أمر موضوعي ، ويعني أن ما انتهى إليه الحكم من قرار يعتبر صحيحًا وعنوانًا للحقيقة والعدالة ، وبالتالي يعتبر حجة قاطعة لا تقبل إثبات العكس ، ومن ثم لا يجوز عرض النزاع الذي فصل فيه على أي محكمة أخرى، إلا إذا كان من الجائز الطعن فيه طبقًا للطرق القانونية المقررة للطعن في هذا الحكم [1] .

وتتركز الحجية في الحكم الصادر في دعوى الإلغاء على عنصرين فقط من عناصر الحكم وهما منطوق الحكم ، وأسباب الحكم التي ترتبط بمنطوقه ارتباطًا وثيقًا بحيث

---

(1) د. بطيخ رمضان محمد ، القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، ص 756 .

لا يمكن فصل تلك الأسباب عن المنطوق ولا يمكن أن يقوم بدونها [1]، حيث قضت المحكمة الإدارية العليا السورية " أن حجية الأمر المقضي به تثبت لمنطوق الحكم دون الأسباب ويكون للأسباب نفس الحجية إذا ارتبطت ارتباطاً وثيقاً بمنطوق الحكم[2].

وعليه قضت المحكمة الإدارية العليا السورية على أنه " إذا ألغى مجلس الدولة قراراً إدارياً ثم أقام طاعن آخر دعوى أخرى أمام مجلس الدولة بإلغاء ذات القرار كانت الدعوى الثانية غير ذات موضوع باعتبار ذلك إحدى نتائج الحجية المطلقة للشيء المقضي به في حكم الإلغاء وكذلك من لم يختصم في الدعوى تصيبه آثار الحكم بالإلغاء بوصف أنه من الكافة وعلى الإدارة تطبيقه في شأنه" [3].

وإلغاء القرار الإداري قد يكون كلياً يحيط بالقرار بأكمله، وقد يكون جزئياً ينصب على بعض أحكام القرار سواء أكان هذا القرار لائحياً أم فردياً، فقد ينطوي القرار على حكم مخالف للقانون إلى جانب حكم مشروع، وقد يتعلق القرار الفردي بعدد من الأفراد ويكون سليماً بالنسبة لأغلبيتهم ومعيباً بالنسبة لبعضهم، فينصب الإلغاء على القرار في جانبه المتعلق بهذا البعض الأخير.

وقد استقر القضاء الإداري في سوريا على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة ومانعة من نظر أي دعوى ترفع بصدد القرار المحكوم بإلغائه .

ولكن اشترط القضاء أن يكون المناط في هذه الحجية المانعة قيام الحكم على عيب قانوني عام يشوب القرار المطعون فيه ويبطله من أساسه ، أما إذا كان العيب القانوني الذي بني عليه الحكم بالإلغاء نسبيًا أي خاصًا بشخص معين بذاته أو بأشخاص يمكن تعيينهم بذواتهم ، لا يتوفر بالنسبة لغيرهم ، كما هو الحال في القرارات الفردية التي يطلب إلغاؤها لعيوب قانونية نسبية ، فإن الحكم لا يكون حجة مانعة للغير من المطالبة بإلغاء ذات القرار لعيوب قانونية أخرى خاصة به ، إذ يتغير في هذه الحالة سبب الدعوى ويسقط بذلك شرط من الشروط الأساسية لقيام الحجية المانعة من نظر النزاع من جديد [4] .

---

(1) د. ساري جورجي شفيق ، قواعد وأحكام القضاء الإداري ، مرجع سبق ذكره ، صـ 574 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية قرار رقم ع 1996/2229/365 – مع 1996 م3 ص12 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1967/96/52 – مع 1967 م30 ص81 .

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصري في القضية رقم 170 لسنة 6 قضائية، جلسة 1955/3/16م، مجموعة السنة التاسعة ، ص 373 . مشار إليه في مؤلف د. محسن خليل ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق ، ص 256 ، 257.

إلا أن هناك شروطاً لقيام حجية الأمر المقضي وهذه الشروط قسمان:

1- قسم يتعلق بالحكم وهو أن يكون حكماً قضائياً قطعياً وأن تكون الحجية في منطوق الحكم لا في أسبابه إلا إذا ارتبطت الأسباب ارتباطاً وثيقاً بالمنطوق بحيث لا يقوم المنطوق دون هذه الأسباب فإن للأسباب في هذه الحالة أيضاً حجية الأمر المقضي به.

2- قسم يتعلق بالحق المدعى به يشترط فيه وحدة الخصوم فلا يكون الحكم إلا بالنسبة للخصوم أنفسهم واتحاد في المحل إذ لا يكون للحكم هذه الحجية إلا بالنسبة للموضوع ذاته وأن يتحقق أخيراً اتحاد السبب ، وتقوم حجية الأمر المقضي به على فكرتين رئيسيتين:

أ - الفكرة الأولى هي حسم النزاع ما دام قد صدر في النزاع حكم قضائي عند حد فلا يتكرر النزاع مرة أخرى لعدم جواز الإدعاء بالحق ذاته أكثر من مرة .

ب- والفكرة الثانية هي الحيلولة دون التناقض في الأحكام مع مراعاة النسبية في الحقيقة القضائية استقراراً للأوضاع الاجتماعية والاقتصادية [(1)] .

ومن المبادئ المقررة بشأن حجية الأحكام القضائية الصادرة بالإلغاء أنه ينبغي التفريق بين أسباب الإلغاء المختلفة فإذا كان مرجع الإلغاء إلى عيب شكلي أو إلى عدم الاختصاص فإنه يجوز للإدارة أن تعيد إصدار القرار الملغى مع احترام قواعد الشكل أو الاختصاص على أن يسري القرار الجديد من تاريخ إصداره لا من تاريخ القرار الملغى تطبيقاً لقاعدة عدم رجعية القرارات الإدارية.

أما إذا كان سبب الإلغاء يرجع إلى عيب موضوعي فإن احترام الإدارة لحجية الحكم القطعي يحتم عليها ألا تلجأ للتوصل إلى إعادة القرار الملغى إلى الحياة مرة أخرى سواء في صورته الأولى أم في صورة مقنعة لأن ذلك يؤدي إلى سلسلة من الأحكام بالإلغاء[(2)] .

إن حجية الشيء المحكوم به تعتبر من النظام العام ، لذلك يجوز إبداؤها في أية حالة تكون عليها الدعوى ، كما يكون للمحكمة أن تقضي بها من تلقاء نفسها، إضافة إلى أن

---

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية س10 ص1337 في 28 فبراير سنة 1965)

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية فط 1982/732/310 – سمع 1982 ج5 . وبمثله حكمت المحكمة بالقرارات من 311 ولغاية 317 بالطعون من 733 ولغاية 739 لعام 1982 .

أطراف الدعوى لا يملكون الاتفاق على ما يخالف الأوضاع والمراكز القانونية التي حسمها الحكم في منطوقه .

وباعتبار أن الحكم الصادر بالإلغاء يتعلق بالنظام العام يترتب عليه :

1- أنه يعد حجة على الكافة سواء أكانوا أطراف الدعوى أو غيرهم مما تربطهم بالقرار الإداري المطعون فيه صلة ما.

2- يكون لمن لم يكن طرفاً في دعوى الإلغاء التي صدر فيها الحكم أن يتمسك بالآثار القانونية المترتبة لزاماً على الإلغاء أو على الأوضاع الواقعية التي لها ارتباط وثيق بالمراكز الملغاة.

3- إن للقاضي أن يتمسك من تلقاء نفسه بالحكم الصادر، كما لا يجوز له أن ينظر في الدعوى التي صدر فيها حكم من جديد بل يحكم بعدم جواز نظر الدعوى لسابقة الحكم فيها.

ولقد عرضت المحكمة الإدارية العليا السورية للاعتبارات التي من أجلها اتصفت الأحكام الصادرة بالإلغاء بأنها ذات حجية مطلقة وذلك في حكمها :

إن الخصومة في دعوى إلغاء القرارات الإدارية أو إعلان انعدامها إنما هي خصومة عينية محلها القرار الإداري الطعين ومن هذا المنطلق نصت المادة (20) من قانون مجلس الدولة على أن تسري في شأن الأحكام جميعها القواعد الخاصة بقوة الشيء المقضي به على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون حجة على الكافة[(1)] .

إن المشرّع في قانون مجلس الدولة حرص على إعطاء الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري حجية حاسمة قاطعة أقوى من أية حجية نالتها الأحكام القضائية في غير مجال .

فقد حددت المادة العشرون الأحكام الصادرة بالإلغاء حجة على الكافة إلا أن باقي الأحكام الصادرة بغير الإلغاء لحقت بها لحالة اقتضتها اجتهادات مجلس الدولة .

لهذا اقتضت هذه الحجية أن تلغي من وجود القضاء الإداري بعض مؤسسات حقوقية أثيرة على القضاء العادي هي أولاً الاعتراض على الأحكام الغيابية ثم اعتراض الغير واستبدل الطعن بها بحيث جاز لكل معترض أو معترض عليه أن يلبس اعتراضه ثوب طعن

---

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 25-2000/260/1 – سمع 2000 ج1 .

بالحكم يرفعه أمام المحكمة الإدارية العليا ضمن شروط فصلتها لتلك الأحكام لهذا لا تستطيع هذه المحكمة قبول الطعن الوارد بشكل اعتراض على حكم غيابي[1].

ويحوز الحكم الصادر من إحدى محاكم مجلس الدولة في حدود ولايتها حجية الشيء المقضي به أمام المحاكم الجنائية والمدنية ، آما الحكم الصادر خارج حدود ولايتها فإنه لا يحسم المنازعة في الموضوع أمام الجهة المختصة ، بل يحسمها حكم صادر من محاكم تلك الجهة[2].

ويترتب على صدور الحكم أثران هامان الأول أثر هادم ، والثاني أثر بناء[3] :

ويتمثل الأثر الهادم ، في إعدام القرار الإداري المحكوم بإلغائه ، واعتباره كأن لم يكن قط ، وهذا الأثر لحكم الإلغاء يُعد نتيجة منطقية لطبيعة دعوى الإلغاء العينية ، وكونها مخاصمة للقرار الإداري ذاته[4] .

ويتمثل الأثر البناء ، في إعادة بناء مركز المحكوم له، وكأن القرار المحكوم بإلغائه لم يصدر قط ، ويشمل هذا الأثر البناء ما لحق المحكوم له من خسائر محققة، وما فاته من كسب راجح، الأمر الذى يعطيه الحق في طلب التعويض، إذا ما توافرت عناصره وأركانه [5]
.

وإلى جانب الأثر الهادم والأثر البناء للحكم الإداري الصادر بالإلغاء، هناك آثار متصلة بالحكم ، وأخرى منفصلة عنه تترتب على حكم الإلغاء[6] .

كما يترتب على صدور الحكم الإداري تثبيت الحق المتنازع فيه مما يحول دون سقوطه، وإنهاء المنازعة المتعلقة به ، وحماية حقوق المتقاضين التي تقررت لهم بموجب القانون، ولهذا يقال إن الحكم مقرر للحق كاشف له وليس منشئاً له[7].

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 25-1/260/2000 – سمع 2000 ج1 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 3024 لسنة 35ق جلسة 1996/6/16، ص1265.

(3) د. وصفي مصطفى كمال– أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الثاني ، الأحكام وتنفيذها، القاهرة، مكتبة الأنجلو المصرية، 1964، ص176 وما بعدها .

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 7 لسنة 5 ق، جلسة 1960/4/26، ص730.

(5) د. الطماوي سليمان محمد – القضاء الإداري، الكتاب الأول، قضاء الإلغاء، مرجع سابق ص1025 .

حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 943 لسنة 18 ق، جلسة 1974/3/16، ص208 .

د. وصفي مصطفى كمال مرجع سابق، ص223.

وأخيراً يمثل صدور الحكم كشفاً للمراكز القانونية وإعلاناً للحق ، فالحكم يُعد بمثابة سند قانوني خاص بالواقعة المحكوم فيها ، حيث يفوق في قوته سائر الأدوات القانونية من القوانين والقرارات الجمهورية والوزارية، وما هو أدنى منها ، ولهذا لا تؤثر القوانين في الأحكام[1] .

حيث تتمتع أحكام المحكمة الإدارية العليا بقوة القضية المقضية وتعتبر عنوان الحقيقة فيما فصلت فيه ولا محل للمجادلة فيها[2].

كما تتمتع الأحكام الإدارية بقوة في الإثبات ، فالأحكام التي حازت قوة الأمر المقضي به الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا تعتبر حجة بما قضت به وقرينة الصحة فيما اشتملت عليه[3].

إذاً يتمتع الحكم الإداري الصادر بالإلغاء بحجية مطلقة تسرى بأثر رجعى ، وتفصيل ذلك على النحو التالي :

(1) حجية مطلقة شاملة ، حيث لا تقتصر حجية الحكم الإداري الصادر بالإلغاء على أطراف الخصومة ، بل تمتد لتشمل كل من له مصلحة بالقرار الملغى ، أو يكون قد مس مركزه القانوني[4]، ويرد على الأثر المطلق استثناءان :

– أولهما يتعلق بحق الغير والذى يمسه الحكم ولم تتح له فرصة الدخول في الخصومة ، ولم يدع إليها الخصم الخارج عن الخصومة ، ويحق له في هذه الحالة إثارة الطعن معارضة الخصم الثالث[5].

– وثانيهما لا يسرى الأثر المطلق في مواجهة المشرع ، حيث يحق له التدخل لتفادى صعوبات قد يتعذر تداركها بصدور حكم الإلغاء ، فالأثر المطلق لا يحول دون تدخل

---

(3) د. أبو زيد حسين الحكم بالإلغاء، حجيه، آثاره، تنفيذه، مقالة بمجلة مجلس الدولة، السنة 3، ص165 .

(4) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع1988/205/88 – مع 1988 م24 ص160 .

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية ع 1990/1893/426 – مع 1990 م275 ص851 .

(6) د. بسيوني حسن السيد – دور القضاء في المنازعة الإدارية، القاهرة، عالم الكتب، 1981، ص421 .

(1) Debbasch (Ch.): le droit administratif face à l'évolution de l'administration française, Mélange, 1974, p. 755.

المشرع الصريح للتصديق على القرار الذى ألغاه القضاء وبخلاف هذين الاستثناءين يسري الأثر المطلق لأحكام الإلغاء في مواجهة الكافة [1].

(2) الأثر الرجعي : يترتب على الحكم بالإلغاء إزالة القرار المطعون فيه نهائياً، ومحو كافة آثاره التي ترتبت عليه منذ صدوره ، واعتباره كأن لم يكن، ويستمد حكم الإلغاء هذا الأثر الرجعي من الطبيعة الكاشفة للحكم[2].

وبناءً على ما سبق فإنه يتضح لنا أنه بناءً على صدور الحكم بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه اعتبار هذا القرار كأن لم يكن من تاريخ صدوره، وتكون لهذا الحكم حجيته في مواجهة الكافة طبقًا لنص المادة 20 من قانون مجلس الدولة السوري ، وإعمالاً للأثر العيني لدعوى الإلغاء باعتبارها موجهة للقرار الإداري ذاته .

أخيراً نقول إنه إذا كان للأحكام الصادرة بالإلغاء حجية في مواجهة الكافة ، فإن الأحكام الصادرة برفض دعاوى الإلغاء لا تكون لها إلا حجية نسبية بين أطراف الدعوى.

غير أنه في الواقع العملي لا يقيم أصحاب الشأن في الغالب أي دعاوى أخرى إما بسبب فوات المواعيد القانونية للطعن بالإلغاء أو بسبب ترجيحهم عدم نجاح الدعوى التي يقيمونها ما دام أن القضاء أصدر أحكامًا برفض الدعاوى السابقة [3] .

---

(2) د بسيوني حسن السيد – دور القضاء في المنازعة الإدارية، مرجع سابق، ص425.

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 30 لسنة 18 ق، جلسة 1974/3/16، ص208 .

(4) د. خليل محسن ، قضاء الإلغاء ، مرجع سابق، ص 257 .

الفصل الثالث

تنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

إذا ما صدر حكم بقبول دعوى الإلغاء وإلغاء القرار المطعون فيه ، فإن القرار الملغى يعتبر كأن لم يكن وبأثر رجعي ، وفي هذه الحالة يتوجب على الإدارة تنفيذ حكم الإلغاء ، إلا أن الإدارة المدعى عليها قد تمتنع أو تؤخر تنفيذ الحكم الصادر و هي مخيرة بذلك في إطار سلطتها التقديرية ما لم تكن سلطتها مقيدة في هذا الشأن .

لذلك كان لزاماً علينا إيجاد حلول لتحقيق الغاية التي من أجلها سلك المدعي كافة الإجراءات التي نص عليها القانون وإلزام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر ، لذلك سنقسم الدراسة في هذا الفصل على النحو التالي:

- المبحث الأول : كيفية تنفيذ حكم الإلغاء .
- المبحث الثاني : ظاهرة امتناع الإدارة عن التنفيذ .
- المبحث الثالث : طرق إلزام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء .

المبحث الأول – كيفية تنفيذ حكم الإلغاء

يمثل الحكم الصادر بالإلغاء عملية هدم لا تعقبها عملية بناء ، فالقاضي الإداري يقف عند حد إلغاء القرار دون أن يقرر النتائج الحتمية لهذا الإلغاء ، وينتج عن ذلك ضرورة تدخل الإدارة لإصدار القرارات الإدارية اللازمة لإعمال آثار الحكم وتحقيق مضمونه ، والقيام في بعض الأحيان ببعض الأعمال المادية أو التصرفات القانونية [1] .

ولكن يشترط لتنفيذ حكم الإلغاء أن يتقدم من صدر الحكم بالإلغاء لمصلحته طالباً من الإدارة تنفيذ الحكم ، وذلك بعد اتخاذ مقدمات التنفيذ حيث تقوم الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء ، لذلك سنقسم الدراسة في هذا المبحث على النحو التالي :

- المطلب الأول : مقدمات التنفيذ .
- المطلب الثاني : الاختصاص بالتنفيذ
- المطلب الثالث : وسائل تنفيذ حكم الإلغاء .

---

(1) د. جمال الدين سامي –الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية، الطبعة الأولى، الاسكندرية، منشأة المعارف، 2004،ص854.

المطلب الأول – مقدمات التنفيذ

يتم اتخاذ مقدمات التنفيذ وذلك باستخراج صورة الحكم التنفيذية وإعلان الحكم الصادر في دعوى الإلغاء للإدارة المدعى عليها ، لذلك سنقسم الدراسة في هذا المطلب على النحو التالي:

- الفرع الأول : الصورة التنفيذية للحكم الصادر في دعوى الإلغاء.
- الفرع الثاني : إعلان الحكم .

الفرع الأول – الصورة التنفيذية للحكم الصادر في دعوى الإلغاء

الأصل أن تلتزم الإدارة بالمبادرة تلقائياً إلى تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء القرار باعتبار أنها قد حضرت جلسة إصدار الحكم الذي تضمن إلغاء القرار الإداري المطعون فيه ، إلا أن الإدارة المدعى عليها لا تنفذ هذا الحكم إلا بعد أن تتبلغ الصورة التنفيذية للحكم .

غير أن قضاء مجلس الدولة في فرنسا يجري على أن الإدارة لا تكون قد ارتكبت خطأ إذا لم تتدخل من تلقاء نفسها نحو تنفيذ حكم الإلغاء ، وإنما يجب على ذي الشأن أن يطلب من الإدارة ذلك[1] .

إن الصورة التنفيذية للحكم، هي الصورة الرسمية للنسخة الأصلية للحكم، التي تكون مذيلة بالصيغة التنفيذية وهي أمر صادر إلى جهات التنفيذ بإجراء تنفيذ السند التنفيذي جبراً وتوضع صيغة التنفيذ بذيل صورة السند التنفيذي الرسمية [2] .

إذ لا يكفي أن يصدر الحكم في دعوى الإلغاء من أعلى جهة قضائية وهي المحكمة الإدارية العليا بصفة مبرمة غير قابل لأي طريق من طرق الطعن متمتعاً بقوته التنفيذية، وإنما يتعين للبدء في تنفيذ الحكم الصادر في مواجهة المحكوم ضده أن يتم اتخاذ إجراءات يقررها القانون لصحة تنفيذ الحكم ذلك أن تنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء لا يتم إلا

---

(1) د. عبد الواحد حسنى سعد – تنفيذ أحكام القضاء الإداري، الطبعة الأولى، مطابع مجلس الدفاع الوطني ، 1984م ، 1984.

(2) المنجي ابراهيم ، المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة، مرجع سابق ص 642.

بموجب الصورة التنفيذية للحكم التي يكون بموجبها التنفيذ والتي تختم بخاتم المحكمة، كما يوقعها الكاتب بعد أن يذيلها بالصيغة التنفيذية للحكم ويجري التنفيذ بمقتضاها .

حيث تنص المادة 36 من قانون مجلس الدولة السوري على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة التالية:

" على الوزراء ورؤساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه " .

أما الأحكام الأخرى فتكون صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية :

" على الجهة التي يناط بها التنفيذ أن تبادر إليه متى طلب منها وعلى السلطات المختصة أن تعين على إجرائه ولو باستعمال القوة متى طلب إليها ذلك " .

البين من النص أن المشرع طلب شمول الحكم بالصيغة التنفيذية لإمكانية التنفيذ الجبري ضد الجهات المحكوم ضدها وغيرها التي يتعدى أثر الحكم إليها .

إذاً الصورة التنفيذية للحكم هي أصل القرار أو النسخة الأصلية للحكم التي تكون مذيلة بخاتم رسمي مذيلة بصيغة تصدر بتوقيع رئيس مجلس الدولة يأمر بموجبها السلطات المختصة بتنفيذ هذا القرار جبراً ، ويكون تسليم أصل القرار لأحد أطراف الخصومة الذي تعود عليه منفعة من تنفيذ الحكم ولا تسلم له إلا إذا كان الحكم جائزاً تنفيذه.

وفي دعاوى الإلغاء عندما يكون قرار القاضي برفض الدعوى وتأييد القرار الإداري عندها لا تعطى صيغة تنفيذية للحكم الصادر، وإنما يجوز لأطراف الخصومة الحصول على نسخة مصدقة من هذا القرار بعد لصق الطوابع التي يقررها القانون .

كما استقر عمل محاكم مجلس الدولة السوري حديثاً على أنه لا يجوز للخصم أن يتسلم إلا صورة تنفيذية واحدة و في حالة ضياع الأصل أو تلفه ، عندها يجوز لرئيس مجلس الدولة منحه أصلاً ثانياً أو رفض الطلب ، ويكون ذلك بتقديم طلب ملصقاً عليه الطوابع القانونية ودون حاجة لرفع دعوى على الخصم الصادر الحكم بمواجهته .

إلا أنه يجب التنويه إذا كانت الجهة المدعى عليها أكثر من إدارة عندها تعطى عدة نسخ عن هذا القرار بعدد الجهات الإدارية وتكون واحدة من هذه النسخ مذيل عليها الأمر الصادر بالتنفيذ إلى الجهة الإدارية التي يناط بها تنفيذ هذا القرار .

لذلك فإننا **نرى ضرورة إلزام مجلس الدولة بمنح أصل ثان في حال ضياع أو تلف الأصل وجعله وجوبياً وليس جوازياً .**

الفرع الثاني – إعلان الحكم

بالرغم من أن الأحكام الصادرة من القضاء الإداري حضورية ، و أن الطعن في تلك الأحكام لا يبدأ من تاريخ إعلانها بل من تاريخ صدورها ، إلا أنه يتعين إعلان الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا قبل تنفيذه .

وهو ما نصت عليه المادة 284 من قانون أصول المحاكمات المدنية بقولها " فيما عدا الأحكام الصلحية لا يجوز تنفيذ الأحكام إلا بعد تبليغها إلى الخصم " .

حيث يقوم المحكوم له بعد استلام الصيغة التنفيذية للقرار بإحالة هذه الصيغة عن طريق إدارة قضايا الدولة الممثل القانوني عن الحكومة إلى الجهة الإدارية التي يناط بها التنفيذ بوجوب تنفيذ الحكم الصادر مذيلة بتوقيع وخاتم رئيس قسم القضاء الإداري لدى إدارة قضايا الدولة، حيث يتم إرسال هذا الأصل إلى الجهة الإدارية الصادر حكم الإلغاء بمواجهتها للمبادرة إلى تنفيذه .

وفي فرنسا يجب أن يكون الإعلان بتسليم نسخة من الصورة التنفيذية للحكم أو على الأقل نسخة تحتوى النص الكامل للحكم ، فإذا لم يتضمن الإعلان سوى منطوق الحكم دون أسبابه فإنه يكون بلا أثر[1] .

ومنذ إنشاء مجلس الدولة الفرنسي وحتى عام 1962 فإن الأحكام لم تكن تعلن إلا بالطريق الإداري وذلك عن طريق سكرتير القسم القضائي الذي كان يقوم بإعلان الحكم للوزير المختص فقط الذي يمكنه إذا أراد أن يعلنه للمحكوم له.

وبالتالي فإن الأفراد الذين لم يستعينوا بمحام قد لا يعلمون مباشرة بالحكم الصادر لمصلحتهم ، وقد كان يمكنهم بطريقة غير رسمية أن يحصلوا على نفقتهم الخاصة على نسخة من سكرتارية القسم القضائي .

ويرجع هذا الموقف إلى عصر القضاء المحجوز وقد استمر في فرنسا على ما يبدو لاعتبارات مالية أو متعلقة بالنظام البريدي ولكنه غير مقبول .

وبناءً على ذلك فإنه منذ صدور مرسوم 30 سبتمبر 1963 أصبحت الأحكام تعلن بموجب خطاب موصى عليه بعلم الوصول للأشخاص الممثلين أو الأطراف في الدعوى

---

(1) د. عبد الواحد حسنى سعد ، تنفيذ أحكام القضاء الإداري، مرجع سابق ، ص 64

وكذلك للوزراء المختصين ، وفضلاً عن ذلك فإنه يجوز لأطراف النزاع دائمًا إجراء الإعلان بواسطة المحضرين ، وفي الحالات التي يكون حضور المحامي فيها وجوبيًا فإن حكم مجلس الدولة لا يمكن أن يوضع موضع التنفيذ إلا بعد إعلانه للمحامي وهو ما نصت عليه المادة 71 من أمر 31 يوليو 1945 [1] .

أما بالنسبة للمحاكم الإدارية فإن كلاً من قانون 22 يوليو سنة 1889 ومرسوم 28 نوفمبر 1953 المعدل بمرسومي 10 أبريل 1959 قد اشتملا على ثلاثة أنواع للإخطار أو لإعلان الأحكام الإدارية ، وهذه الأنواع هي :

1. الإخطار بمعرفة قلم الكتاب .
2. الإخطار الإداري .
3. الإخطار بمعرفة المحضر أو الإعلان .

وفي الفترة التي سبقت عام 1959 كانت الوسيلة الأولى استثنائية ومخصصة لحالات نادرة جدًا، إلا أنه اعتبارًا من مايو 1959 وهو تاريخ سريان المرسومين 515، 516 لسنة 1959 في 10 أبريل 1959 أصبحت هذه الوسيلة هي الوسيلة العادية للإعلان وتتم بموجب خطاب موصى عليه بعلم الوصول، ويتم الإعلان بمعرفة قلم الكتاب إلى الخصم نفسه في موطنه الفعلي ما لم ينص على غير ذلك وليس في الموطن المختار.

كما أن المشرع الفرنسي ولرغبته في منح الأفراد وسيلة لمواجهة سلبية الإدارة حين ترفض أو تتأخر في إجراء الإعلان فإن المادة 50 مكرر من قانون 22 يوليو 1889 التي لاتزل سارية قد منحت الأفراد الحق في إجراء الإعلان دائمًا بواسطة المحضرين .

وفي هذه الحالة فإن الإعلان يجري بحسب الشروط والأوضاع المنصوص عليها في قانون المرافعات المدنية، وهو يجب أن يتم لدى السلطة المختصة بتمثيل الجهة ذات الشأن في التنفيذ وإلا كان مصيره البطلان[2] .

لذلك فإننا نرى ان تبادر الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء بمجرد صدوره دون إنتظار إعلانه .

---

(1) الليثى محمد سعيد إبراهيم محمد: امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها- رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، 2008.

(2) د. عبد الواحد حسني سعد ، تنفيذ احكام القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره، ص61-63

المطلب الثاني – الاختصاص بالتنفيذ

في الحالات التي يصدر فيها حكم الإلغاء في مواجهة الإدارة ، فإنها هي التي تتولى تنفيذه وترتيب آثاره دون تدخل من سلطة أخرى كالقضاء والمحضرين ، فالقاضي الإداري لا يملك إصدار أوامر للإدارة بعمل شيء أو بالامتناع عن عمل شيء ، كما أنه لا يستطيع أن يحل محل الإدارة في استخلاص آثار حكم الإلغاء وتنفيذ ما يقضي به الشيء المقضي به[1]

.

إلا أن ذلك لا يعنى أن سلطة الإدارة مطلقة في تنفيذ الأحكام الصادرة بالإلغاء ، حيث تخضع لضوابط معينة في التنفيذ يتعين ألا تتجاوزها ، ويتولى القضاء الإداري رقابة كافة الإجراءات التي تتخذها الإدارة لتنفيذ حكم الإلغاء[2] .

وتفرض المادة 36 من قانون مجلس الدولة الخاصة بالصيغة التنفيذية على الوزراء ورؤساء المصالح المختصين تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء وإجراء مقتضاه .

والمقصود هنا الوزارة أو المصلحة أو الجهة التي صدر ضدها الحكم، ولأن تنفيذ الحكم يحتاج لتقدير ولاستصدار قرار إداري ، فيجب صدور هذا القرار من الجهة المختصة مع مراعاة أوضاع الشكل والاختصاص وتعمل الجهة المختصة تقديرها في الإطار القانوني توخياً للضمانات التي قصدها المشرع[3] .

ان الأحكام الإدارية تتميز بخصيصة مهمة في تنفيذها تتمثل في أن القائم بالتنفيذ هو جهة الإدارة المحكوم ضدها ، فكما تنفذ الإدارة قراراتها بنفسها بمقتضى سلطة التنفيذ المباشر، تنفذ كذلك الأحكام القضائية الصادرة ضدها بنفسها .

والأصل أن ينعقد الاختصاص بتنفيذ حكم الإلغاء لذات الجهة الإدارية المحكوم ضدها، ونعني بها الجهة التي أصدرت القرار، وذلك بمراعاة القواعد المقررة بشأن الشكل والاختصاص[4].

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية الصادر في 20 يونيه 1957، س11، رقم 378، ص630 .

(2) د وصفى مصطفى كمال، مرجع سابق، ص251.

(3) فتوى مجلس الدولة المصري رقم 517 بتاريخ 1962/8/16 أبو شادي، جـ1، ق634، ص982 .

(4) د. فهمي مصطفى أبو زيد – المرجع السابق ص843 .

د. مصطفى أبو زيد القضاء الإداري ومجلس الدولة، قضاء الإلغاء، الاسكندرية، دار المطبوعات الجامعية، 1999، ص353.

إلا أنه يجوز أن يتم تنفيذ حكم الإلغاء بمعرفة الجهات الرئاسية لجهة إصدار القرار الملغى شريطة أن يخولها القانون سلطة إصدار هذا القرار أصلاً ، فإن كانت جهة الإدارة مصدرة القرار الملغى تستأثر بإصداره ، فإنها وحدها التي تختص بتنفيذ الحكم ، ولا يحول دون اختصاص جهة إصدار القرار الملغى بتنفيذ حكم إلغائه إلا أحوال الاستحالة الواقعية كحالة صدور الحكم بإلغاء قرار تخطي الموظف في الترقية بعد نقله من الجهة المحكوم ضدها إلى جهة أخرى.

فالذي يُناط به التنفيذ في هذه الحالة ليس الجهة المحكوم ضدها ، جهة إصدار القرار الملغى ، وإنما هي الجهة التي انتقل إليها الموظف[1].

ويتحدد نطاق التنفيذ وفقاً للقواعد العامة بمنطوق الحكم وأسبابه الجوهرية ، إلا أنه في الغالب لا يعين حكم الإلغاء كيفية التنفيذ، إذ يقف دور القاضي الإداري عند حد إلغاء القرار الإداري دون بيان النتائج الضرورية والمنطقية لهذا الإلغاء[2] .

تاركاً للإدارة استخلاص هذه النتائج ، وإذا كان حسن النية يفرض على الإدارة تنفيذ الحكم وفقاً للحدود التي قضت بها المحكمة ، فلا تتجاوز هذه الحدود، ولا تتعرض لأمور لم يتناولها الحكم[3].

إن القاضي الإداري حين يصدر حكماً بإلغاء قرار إداري فهو يقف عند هذا الحد ولا يتجاوزه فيصدر أوامر للإدارة بعمل شيء أو بالامتناع عن عمل شيء وبذلك فإنه لا يحل محل الإدارة في استخلاص آثار حكم الإلغاء وتنفيذ ما يتطلبه الشيء المقضي به .

وبالتالي فإن الاختصاص بتنفيذ أحكام الإلغاء يكون دائماً لجهة الإدارة دون حاجة لصدور أمر بذلك من القاضي الذي تقف مهمته عند حدود إصدار الحكم[4].

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية بجلسة 1945/3/22، مجموعة أحكام السنة الثامنة ص1052 .

(2) د. عبد الواحد حسني سعد ، تنفيذ احكام القضاء الإداري، مرجع سبق ذكره ص221 .

(3) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في الدعوى رقم 125 لسنة 5 ق بجلسة 1951/10/25 .

(4) عكاشة حمدي ياسين – موسوعة المرافعات الإدارية ،. الكتاب الخامس الأحكام الإدارية و طرق الطعن بها، 2010، ص618 د 5 .

المطلب الثالث – وسائل تنفيذ حكم الإلغاء

تختلف القواعد التي يخضع لها تنفيذ الأحكام الصادرة في دعوى الإلغاء ضد الإدارة عنها في حالة صدورها ضد الأفراد ، حيث أجاز المشرع للإدارة أن تستخدم ضد مدينيها الأفراد كل الوسائل القانونية التي قد تصل إلى حد الإكراه ، في حين يمنع على الأفراد استخدام طرق الإكراه مع الإدارة ، وذلك بسبب ما تتمتع به الإدارة من امتيازات في هذا الشأن .

إذ يحظر اتباع طرق التنفيذ العادية ضدها ، فضلا عن عدم قابلية أموالها للحجز عليها ، كل ذلك جعل القواعد التي تطبق في شأن تنفيذ الأحكام الإدارية بصفة عامة والصادرة ضد الإدارة بصفة خاصة تختلف عن سائر القواعد المطبقة في مجال تنفيذ الأحكام القضائية [1] .

لذلك سنقسم الدراسة في هذا المطلب على النحو التالي :

- الفرع الأول : تنفيذ الحكم الصادر برفض الإلغاء.
- الفرع الثاني : تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء.

---

(1) الليثى محمد سعيد إبراهيم محمد – امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها، رسالة دكتوراه فى الحقوق جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، 2008، ص 109.

الفرع الأول – تنفيذ الحكم الصادر برفض الإلغاء

إن الحكم الصادر برفض إلغاء القرار المطعون فيه لا يثير أي مشكلة في تنفيذه ، ولا تحتاج أصلاً لأي تنفيذ باعتبار أن المشرع لم يرتب الأثر الواقف للطعن بالقرار الإداري المطعون فيه حيث لا يزال القرار مستمراً قائماً على سند المشروعية التي أكدها الحكم الصادر برفض الإلغاء .

وإذا كان حكم الإلغاء برفض طلبات المدعي في دعوى الإلغاء لا يغير من الوضع القاتم شيئاً من حيث الواقع فإنه من حيث القانون له نتيجتان(1) :

– **النتيجة الأولى:** أنه إذا كان قد سبق أن قضى بإيقاف تنفيذ القرار الإداري المطعون عليه لحين الفصل في دعوى الإلغاء ، فبديهي أن رفض هذه الدعوى يؤدي تلقائياً إلى إنهاء هذا الموقف ، ويضحى القرار المطعون عليه تنفيذياً مرة أخرى دون حتى أن ينص على ذلك في حكم الرفض فالحكم نفسه يعتبر سنداً تنفيذياً لإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل الأمر بوقف تنفيذ القرار .

إلا أن ما يجري عليه العمل لدى مجلس الدولة السوري أنه إذا حكمت المحكمة برفض إلغاء القرار المطعون فيه فإنها تقرر إنهاء مفعول وقف تنفيذ القرار الصادر في هذه الدعوى .

– **النتيجة الثانية:** فهو منذ أن يضحى حائزاً لقوة الشيء المقضي به يجعل القرار الإداري المطعون فيه نهائياً في مواجهة المدعي أو المدعين فقط ، ولا يمكن أن يحاج به باقي الأفراد الذين لم يطعنوا في ذات القرار ، بل إن هذه الأحكام لا يحاج بها نفس الذين صدرت ضدهم إذا كرروا نفس الطلبات ولكن بناء على أسباب قانونية جديدة ، وعلى ذلك فإنه إذا كانت لأحكام إلغاء القرار المطعون فيه الحجية المطلقة فإن الأحكام الصادرة برفض طلب الإلغاء لها حجية نسبية مقصورة على أطراف الحكم ، وعليه فقد قضى: " أن الحكم الذي يرفض الطعن بالإلغاء فإن حجيته مقصورة على طرفيه ، ذلك لأنه قد يكون صائباً بالنسبة للطاعن وخاطئاً بالنسبة إلى غيره ، كما إذا

---

(1) د. عكاشة حمدي ياسين ، موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات ، 2010 ، الكتاب الخامس، ص632 .

قدم موظف طعناً بإلغاء ترقية موظف آخر على أساس أنه أحق منه بالترقية فقضي برفض طعنه فإن هذا القضاء لا يمنع من أن يكون الموظف الذي رقي قد تخطى شخصاً آخر بغير حق ، ولا يجوز في هذه الصورة أن يعتبر الحكم حجة على هذا الأخير إذا طالب بإلغاء هذا القرار [1] ".

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية – جلسة 1953/11/29 – س8 ص127.

الفرع الثاني – تنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء

بصدور حكم الإلغاء يصبح القرار الإداري الملغى كأن لم يصدر أصلاً ، وهذا الإلغاء ينسحب بأثر رجعي إلى يوم صدور القرار الإداري ، ويتعين على الإدارة أن تصدر قراراً بسحب القرار الذي قضى بإلغائه ، وأن تسحب كافة القرارات الأخرى المرتبطة به والتي ما كان لها أن تصدر بدون صدور هذا القرار، حيث تلتزم الإدارة بإصدار كافة القرارات اللازمة لإعادة المراكز القانونية على الوجه الصحيح ، لذلك فإن الحكم الصادر بإلغاء قرار إداري يرتب في ذمة الإدارة نوعين من الالتزامات :

- التزامات سلبية : حيث لا تستطيع أن تنفذ القرار المحكوم بإلغائه، كما لا تستطيع أن تصدر قراراً مماثلاً للقرار الذي حكم بإلغائه .
- التزامات إيجابية : وذلك في حالة كون القرار المحكوم بإلغائه مما يدخل في نطاق الاختصاص المقيد للإدارة ، إذ عليها أن تصدر قراراً جديداً يتفق وما جاء به الحكم .

كذلك في حالة كون القرار المحكوم بإلغائه قد اتخذ بناء على طلب، فهنا أيضاً يجب على الإدارة أن تصدر قراراً جديداً يتفق مع الحكم الصادر بالإلغاء ، حيث إن طلب ذي الشأن مازال موجوداً [1] .

لذلك تتعدد الوسائل التي تتخذها الإدارة في تنفيذ الحكم الصادر بدعوى الإلغاء حيث يمكن أن ينفذ الحكم بدون إصدار قرار جديد من الإدارة ، وقد يتطلب إصدار قرار جديد يسري بأثر مباشر، أو قد يقتضي إعادة المركز القانوني بأثر رجعي ، لذلك سنتناول هذه الوسائل على النحو التالي :

أولاً – عدم الالتزام بإصدار قرار جديد :

يتعين على الإدارة أن تتوقف عن تنفيذ القرار الإداري المحكوم بإلغائه بمجرد صدور الحكم القضائي حيث يعتبر القرار الإداري الملغى كأن لم يكن وتلتزم الإدارة بعدم إصدار قرار جديد .

---

(1) د. الشيخ عصمت عبد الله – الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية ، الناشر دار النهضة العربية، القاهرة 2009، ص11

إن الحكم بإلغاء القرار غير المشروع قد يكون كافياً لإعادة النظام القانوني إلى الحالة التي يجب عليها ، وحينئذ لا يقع على الإدارة أي التزام بإصدار قرار جديد يحل محل القرار الذي ألغاه القاضي[1].

وتوجد ثلاث حالات لا يوجد فيها أي التزام على الإدارة بإصدار قرار جديد وهي:

الحالة الأولى : التي يكون فيها أي التزام على الإدارة منطوياً على غصب السلطة ، أو مشوباً بعدم الاختصاص الجسيم ، وفي هذه الحالة لا يجوز للإدارة أن تصدر قراراً جديداً .

الحالة الثانية : وهي التي يكون فيها إصدار قرار جديد أمراً اختيارياً وليس إلزامياً ، بمعنى أن الإدارة وإن كانت غير ملزمة بإصدار قرار جديد إلا أنه ليس هناك ما يمنع أن تصدر هذا القرار وتطبيقاً لذلك فإن الحكم الصادر بإلغاء مسابقة لا يلزم الإدارة بتنظيم مسابقة جديدة ، لأن الإدارة غير ملزمة بشغل الوظائف الخالية ، كما أن تنظيم المسابقة الملغاة ، لم ينشئ للمرشحين حقاً في الإبقاء عليها .

وأما **الحالة الثالثة:** فهي التي يعود فيها القرار السابق على القرار الملغى إلى النفاذ مرة أخرى، وذلك إذا كان القرار الإداري الملغى قد عدل أو ألغي أو سحب قرار سابق أو بعض نصوصه ، فإن من شأن إلغاء القرار المطعون فيه ، أن يعود القرار القديم إلى السريان مرة أخرى .

ومثال ذلك القرار الصادر بإلغاء قرار إبعاد أجنبي يؤدي إلى إعادة إمكانية الإقامة تبعاً لإلغاء قرار الإبعاد .

ثانياً – الالتزام بإصدار قرار جديد :

الأصل أن الإدارة تلتزم بإصدار قرار جديد يحل محل القرار المحكوم بإلغائه ، ففي مجال التعيين والترقية في الوظائف العامة .

فإنه يترتب على إلغاء القرار بعدم تعيين المدعي أو ترقيته ضرورة أن تصدر الإدارة قراراً بتعيين المدعي وترقيته .

---

(1) عبد اللطيف محمد محمد – قانون القضاء الإداري الكتاب الثاني – دعوى الإلغاء – مرجع سابق ص409

وكذلك تلتزم الإدارة بإصدار قرار جديد إذا كان الحكم الصادر بإلغاء قرار قد صدر بناء على طلب من الأفراد .

ومثال ذلك إذا رفضت الإدارة طلباً لأحد الأفراد بمنح ترخيص ثم ألغي هذا القرار قضائياً فيجب على الإدارة أن تصدر قراراً جديداً .

ثالثاً – الالتزام بإعادة المركز القانوني بأثر رجعي:

يجب على الإدارة أحياناً أن تقوم بإعادة المركز القانوني الذي كان قائماً قبل حكم الإلغاء واعتباره كأن لم يكن وبأثر رجعي ، وفي هذه الحالة تلتزم الإدارة بإصدار كافة القرارات اللازمة لإعادة المراكز القانونية على الوجه الصحيح كما لو لم يصدر القرار الملغى أصلاً، وتعد هذه القرارات ذات أثر رجعي.

مثال صدور حكم بإلغاء قرار فصل الموظف وإعادته إلى العمل يقتضي الأثر الرجعي لحكم الإلغاء على الإدارة إعادة الموظف إلى عمله اعتباراً من تاريخ فصله وصرف رواتبه والحفاظ على أقدميته وكأنه لم يبتعد عن العمل خلال هذه الفترة .

ويعتبر الاجتهاد الفرنسي أنه إذا صدر الحكم بإبطال قرار إداري، فإن الإدارة تقوم بترتيب جميع النتائج التي يحتمها زوال القرار الذي أبطل بأثر رجعي.

بمعنى أنه يتعين عليها درس الأوضاع المعنية مباشرة بهذا القرار وتصحيحها بمفعول رجعي وبطريقة تمكن من تحديدها بالشكل الذي كان يجب عليه فيما لو لم يصدر القرار المقضي بإبطاله [1].

كذلك يعتبر الاجتهاد اللبناني أنه إذا قضى الحكم بإبطال قرار إداري اعتبر هذا القرار كأن لم يكن وتعين الرجوع إلى ما كانت عليه الحال قبل صدوره ولأجل تنفيذ هذا الحكم ينبغي على الإدارة العودة إلى تاريخ صدور القرار المقضي بإبطاله قد اتخذ والعمل على تصحيح جميع الأوضاع التي مسها وإزالة آثاره [2]

---

(1) حكم مجلس الشورى الفرنسي 1970/3/4 مجموعة **lebon** ص 151 ، مشار إليه في أبحاث في القانون الإداري ، جهاد صفا ، ص22.

(2) حكم مجلس الشورى اللبناني 1962/8/16 مجموعة شدياق 1962 ص 191.

المبحث الثاني – ظاهرة امتناع الإدارة عن التنفيذ

إن الإدارة العامة في الدولة الحديثة التي هي دولة القانون لا دولة السلطات، ليست فوق القانون بل هي على غرار الأفراد خاضعة له في ما تقوم به من نشاط وذلك عملاً بمبدأ المشروعية الإدارية .

ولا قيمة لمبدأ المشروعية ما لم يقترن بمبدإ آخر هو ضرورة احترام أحكام القضاء وتنفيذها، فما الفائدة من ممارسة القضاء لرقابته على أعمال الإدارة إذا كان مصير الأحكام التي يصدرها هو البقاء حرفاً ميتاً.

إن الفائدة الحقيقية من إقامة الدعوى تتوقف على ما يتبع الحكم من نتيجة عملية فالمطالبة بالحق وإن كانت لا تخلو من الأهمية ، إلا أن الأهم منها هو تحويل هذا الحق إلى واقع ، وقد قيل إن الحكم القضائي يكسب مرتين ، مرة أمام المحكمة وأخرى عند تنفيذه [1].

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ حكم قضائي نهائي حائز لقوة الشيء المقضي به واجب النفاذ ، يعتبر مخالفة قانونية صارخة تستوجب مسئولية الحكومة عن التعويضات، ذلك لأنه لا يليق بحكومة في بلد متحضر أن تمتنع عن تنفيذ الأحكام النهائية بغير وجه قانوني ، لما يترتب على هذه المخالفة الخطيرة من إشاعة الفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون[2].

فإذا كانت الإدارة بحكم القانون والدستور مسئولة عن تنفيذ الأحكام بصفة عامة ، فإن التزامها بتنفيذ الأحكام التي تصدر ضدها يعد التزاماً أشد ولا ينبغي لها أن تتهرب أو تمتنع عن تنفيذ حكم صادر في مواجهتها .

وإلا أصبحت الإدارة بمنأى عن الثقة المفترض توافرها فيها، وذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا بقولها بأن الإدارة مسئولة عن تنفيذ الأحكام عامة فمسئوليتها عن تنفيذ ما يصدر ضدها من أحكام أشد وأوجب[3].

---

(1) صفا جهاد – أبحاث في القانون الإداري، منشورات الجلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى 2009، ص7.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية 1181 لسنة 5 ق، جلسة 1952/196 ، ص1238وحكمها في الدعوى رقم 6864 لسنة50 ق، جلسة1996/7/30 ، ص409.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية دائرة منازعات الأفراد والهيئات، الدعوى رقم7691 لسنة50 ق جلسة 1996/8/6 ، غير منشور.

إن عدم التزام الإدارة بتنفيذ الأحكام الإدارية التي تصدر ضدها فضلاً عما يتضمنه من انتهاك لمبادئ الدولة القانونية القائمة على مبدأي الفصل بين السلطات وسيادة القانون ، إلا أنه يؤدي أيضاً إلى إهدار مبدإ من المبادئ الهامة التي يقوم عليها النظام القانوني للدولة ألا وهو تدرج القواعد القانونية .

ويقضي ذلك المبدأ بأن القرارات واللوائح الإدارية تقع في سلم التدرج القانوني بعد القواعد الدستورية والقانونية ، والقضاء عندما يفصل في نزاع معروض عليه فإنه ينزل فيه حكم القانون والدستور.

فالحكم القضائي هو الذي يحول القانون من حالة السكون إلى الحركة ، والإدارة عندما تمتنع عن تنفيذ حكم قضائي فهي بذلك تقلب تدرج القواعد القانونية رأساً على عقب ، فتصبح القرارات واللوائح الإدارية أعلى مرتبة من القانون والدستور، فالتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام التي يصدرها القضاء ما هو إلا التزام بتطبيق القانون واحترام الدستور.

وقد قضت محكمة القضاء الإداري بذلك في أحد أحكامها بقولها : إن المسلك الإداري الجانح إلى اهدار حجية الأمر المقضي به فضلاً عما فيه من إساءة إلى النظام القانوني للدولة في مجمله والقائم على مبدأي سيادة القانون والفصل بين السلطات ، فإن السماح للإدارة بتعطيل تنفيذ الأحكام بانتهاج أساليب متعددة للالتفات عن موجبات حيازة الأحكام لقوة الشيء المقضي به من شأنه أن يقلب مبدأ تدرج القواعد القانونية رأساً على عقب وأن ينكر مبدأ الفصل بين السلطات .

فالتزام الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية هو من نفس طبيعة التزامها بتنفيذ القانون واحترام الدستور، وهى لا تملك في كليهما من أمرها شيئاً، وخرق الشيء المقضي به ليس إلا شكلا من أشكال مخالفة الحدود الدستورية والقانونية[1] .

إن القضاء يستمد سلطته الفعلية من الجدية في تنفيذ أحكامه، وإن مهمة مجلس الدولة هي الأصعب في هذا المجال لأن أحكامه تصدر خاصة في مواجهة الإدارة صاحبة الامتيازات والتي قد تستنكف عن تنفيذها [2].

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 434 لسنة4ق، جلسة1951/5/22، س4 ، ق276 ، ص957.

(2) صفا جهاد – أبحاث في القانون الإداري، منشورات الجلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى 2009، ص 8.

إن عدم تنفيذ الإدارة للحكم القضائي معناه إصرارها على إهدارها لحجية الشيء المقضي به ، كما أنه ينطوي على عدم احترامها لسيادة القانون ومبدأ المشروعية وهو ما يتعين أن تتنزه عنه الجهة الإدارية .

وتأخذ الإدارة عند عدم تنفيذها الحكم عدة صورة تبدأ من التباطؤ أو التراخي في التنفيذ مروراً بإساءة تنفيذ الحكم أو تنفيذه تنفيذاً ناقصاً أو مبتوراً أو على غير ما قصده الحكم خاصة بالنسبة لأحكام الإلغاء ، وانتهاء بالرفض السافر أو الصريح وهو أشد أنواع الانحراف في استخدام السلطة[1] .

إلا أن ما يكون أشد من ذلك هو إعادة إصدار القرار الملغى ، أو إحباط أثر الحكم بصورة غير مباشرة ، لذلك سنتناول في هذا المبحث المطالب التالية :

- المطلب الأول : التأخير أو التباطؤ في التنفيذ.
- المطلب الثاني : التنفيذ الناقص أو إساءة التنفيذ .
- المطلب الثالث : إعادة إصدار القرار الملغى .
- المطلب الرابع : الرفض الصريح أو الضمني .
- المطلب الخامس : إحباط أثر الحكم بصورة غير مباشرة .

---

(1) عبد العليم صلاح يوسف – أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، الطبعة الأولى، 2007، ص231 .

المطلب الأول – التأخير أو التباطؤ في التنفيذ

إذا كان من حق الإدارة أن تعطى فسحة من الوقت لترتب فيها الأوضاع التي سيتناولها تنفيذ الحكم خاصة إذا كان صادراً بالإلغاء فلا يعني ذلك أن تتراخى في ذلك وقتاً أكثر من اللازم والذي يقدره القاضي حسب الأصول[1].

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري على أن من واجب الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها، فإن هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن هذا التنفيذ في وقت مناسب اعتبر الامتناع قراراً سلبياً مخالفاً للقانون يوجب لصاحب الشأن التعويض ويتعين على الإدارة عقب إعلانها بحكم الإلغاء أن تبادر إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذه .

ذلك أن التراخي في تنفيذ الحكم فضلاً عما يتضمنه من إضعاف للفائدة منه، فإنه يعقد الأمور أمام الإدارة عند قيامها بالتنفيذ، إلا أن تنفيذ حكم الإلغاء لما يتضمنه من إعادة النظر في جميع المراكز القانونية التي ترتبت على القرار الملغى في الفترة ما بين صدور الحكم وإلغائه وإسقاط بعض المراكز بأثر رجعي ، ورد المزايا التي يكون القرار الملغى قد تسبب في حرمان أصحابها منها خلال تلك الفترة، مع مراعاة التوفيق بين كل هذه الإجراءات وبين الحقوق المكتسبة ، ويوضح ذلك مدى ما يصادف تنفيذ الحكم بالإلغاء من صعوبات، وما يستلزمه ذلك التنفيذ من دقة بالغة، لذلك كان لزاماً أن تمنح الإدارة مهلة معقولة تتيح لها الفرصة لوزن كل هذه المسائل بميزان قانوني سليم[2] .

وفي هذا تقرر محكمة القضاء الإداري أنه " لما كان تنفيذ أحكام محكمة القضاء الإداري تنفيذاً عينياً يتطلب في كثير من الأحيان اتخاذ إجراءات معينة وتدابير خاصة لما يحتمل أن يكون لهذا التنفيذ من أثر أو مساس بالأوضاع الإدارية .

فإنه يكون من حسن سير الأمور وجوب إعطاء جهات الإدارة فسحة معقولة من الوقت كي تدبر أمرها وتهيء السبيل إلى تنفيذ الحكم على وجه يجنبها الارتباك في عملها

---

(1) د. وصفي مصطفى كمال، أصول إجراءات القضاء الإداري، الكتاب الثاني 1964، ص262 .

(2) الليثى محمد سعيد إبراهيم محمد – امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها– رسالة دكتوراه، مرجع سابق ، ص111.

وتقدير هذا الوقت الملائم متروك أعلاه ولاشك لرقابة المحكمة على ضوء الواقع من الأمر [1].

وإذا كانت مدة هذه المهلة التي كثيراً مالا تحددها الأحكام القضائية بشكل صريح متعلقة بظروف كل قضية ، فإن البعض يرى أنه يجب ألا تتجاوز الثلاثة أو الأربعة أشهر إلا في حالة الصعوبات الاستثنائية[2].

وتلجأ الإدارة إلى هذا الأسلوب في الامتناع بقصد التهرب من المسؤولية الجنائية للموظف، حيث تقوم بتفيذ الحكم في حال لجأ المحكوم له لإقامة دعوى جزائية بالامتناع عن تنفيذ حكم قضائي .

حيث تعتبر الإدارة متأخرة في التنفيذ وليست ممتنعة مما يجعلها في منأة عن العقاب المنصوص عليه وفق أحكام المادة 361 من قانون العقوبات السوري لجرم الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي.

---

(1) الحكم الصادر جلسة 7 من فبراير سنة 1951 مجموعة أحكام السنة الخامسة من 584.

(2) صفا جهاد – أبحاث في القانون الإداري، منشورات الجلبي الحقوقية، بيروت، الطبعة الأولى2009، ص13

المطلب الثاني – التنفيذ الناقص أو إساءة التنفيذ

إذا كانت الإدارة تتمتع بسلطة تقديرية في تنفيذ أحكام الإلغاء بصفة خاصة، فإنها مقيدة بطبيعة الحال بمراعاة المشروعية ، وإلا كان ذلك إهداراً منها لقيمة الحكم ، فما جدوى إلغاء القرار الإداري لمخالفته للقانون إذا عادت الإدارة من جديد إلى مخالفة القانون أو أنها نفذت الحكم تنفيذاً صورياً أو مبتوراً ، وإنما يتعين عليها أن تنفذ الحكم تنفيذاً صحيحاً كاملاً مراعية في ذلك ما جاء في منطوقه وما ارتبط بهذا المنطوق من أسباب جوهرية[1] .

ولكن قد تلجأ الإدارة بدلاً من رفضها السافر أو التراخي في المحل إلى المناورة لكي تتفادى آثار الشيء المقضي به ضدها وبالتالي يجب على القاضي الإداري الكشف عن طابعها غير المشروع والتعويض عليها[2].

فتنفيذ الحكم الإداري بصفة عامة والإلغاء بصفة خاصة يلقي علي الإدارة التزاماً إيجابياً باتخاذ الإجراءات التي تكفل تنفيذ ما جاء بمنطوق الحكم وأسبابه الجوهرية وتطبيق نتائجه القانونية على أساس افتراض عدم صدور القرار الملغى ابتداء ، فيرد ما كان إلى ما كان عليه قبل صدور القرار[3] .

وإن خالفت الإدارة ذلك وقامت بتنفيذ الحكم تنفيذاً ناقصاً انعقدت مسئوليتها ، وعندئذ يعود للرقابة القضائية سلطانها لتعيد لصاحب الحق حقه[4]

أو قد تقوم بتنفيذه وتتبع أساليب تستطيع من خلالها التحلل من مسؤوليتها بتنفيذ مضمون الحكم الصادر .

ونجد ذلك في الدعوى التي تتمثل وقائعها أنه بتاريخ 1995/8/22 صدر القرار رقم /2973/ المتضمن استملاك عدة عقارات من ضمنها العقار /172/ منطقة عقارية ثانية لمشروع شارع وضم أجزاء منه لتكوين قطع صالحة للبناء .

---

(1) د. وصفي مصطفى كما ل ، مرجع سابق، ص258 وما بعدها .

(2) عبد العليم صلاح يوسف – أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق، ص335–336 .

(3) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 963 لسنة 25ق، جلسة 8 مايو 1973 ص245 .

(4) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية رقم 1419 لسنة 25 ق، جلسة 1973/4/9 ص213 .

أقام وكيل الجهة المدعية مالك العقار /172/ دعواها أودعها ديوان محكمة القضاء الإداري بدمشق طالباً الحكم بإعلان انعدام قرار الاستملاك ذي الرقم /2972/ تاريخ 1995/8/22 فيما تضمنه من استملاك جزء العقار موضوع الدعوى بالاستناد إلى أحكام القانون /60/ لعام 1979 وبعد تبادل الدفوع وقفل باب المرافعة، أصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها[1]، الذي اكتسب الدرجة القطعية برفض الطعن المقدم به والمتضمن :

- قبول الدعوى شكلاً .
- قبول الدعوى موضوعاً في شطر منها وإعلان انعدام مستند قرار الاستملاك ذي الرقم 2973 الصادر بتاريخ 1995/8/22 فيما تضمنه من استناد لأحكام القانون /60/ لعام 1979 في استملاك حصة الجهة المدعية من جزء من العقار ذي الرقم /172/ من المنطقة العقارية الثانية بحلب مع إبقاء الاستملاك قائماً بالاستناد لأحكام قانون الاستملاك الصادر بالمرسوم التشريعي رقم /20/ لعام 1983 وبما يترتب على ذلك من آثار ونتائج بما في ذلك أحقية الجهة المدعية بتقاضي حصتها من بدل استملاك جزء العقار المذكور على هذا الأساس مع الفائدة القانونية طبقاً لأحكام المادة /25/ من المرسوم التشريعي الآنف الذكر... الخ ما جاء في القرار .

تم إبلاغ هذا القرار أصولاً للإدارة المدعى عليها مجلس مدينة حلب لتنفيذ هذا القرار وفعلاً تم تشكيل لجنة بدائية لتقدير قيمة العقار موضوع الدعوى ونتيجة الاعتراض على هذه القيمة تم تشكيل لجنة إعادة النظر بموجب قرار السيد محافظ حلب بالقرار رقم 3380 تا 2007/9/16 وتقرر بالأكثرية تقدير سعر المتر المربع الواحد من الأرض بمبلغ /20000/ ل.س فقط عشرون ألف ليرة سورية ، وبمخالفة ممثل مجلس المدينة الذي طالب بالسعر البدائي.

إن هذه اللجنة المشكلة وفق أحكام القانون من رئيس اللجنة التحكيمية قاضي من محكمة الاستئناف وممثل عن مجلس المدينة وممثل عن المحافظة و ممثل عن اتحاد الفلاحين وممثل عن المالك ومقرر.

---

(1) قرار محكمة القضاء الإداري رقم 4/1267 لسنة 2006 في القضية 4/7357 لسنة 2006 حسم 2006/6/28 الذي اكتسب الدرجة القطعية برفض الطعن المقدم به بقرار دائرة فحص الطعون رقم 788/ط/1 في الطعن أساس 5431 لعام 2007 حسم 2007/4/16

إلا أن الإدارة المدعى عليها وبعد صدور هذا القرار قامت بتاريخ 2008/7/29 بإيداع دعواها محكمة القضاء الإداري بعريضة تطلب فيها وقف تنفيذ وإلغاء قرار لجنة إعادة النظر الذي أصدرته الإدارة نفسها وهي بصدد تنفيذ الحكم القضائي .

والأمثلة كثيرة على هذه الحالات التي تقوم الإدارة المدعى عليها باتباع هذا الأسلوب رغم إبداء دفوعها في قضايا أخرى يكون الأفراد قد أقاموا دعاوى لإلغاء قرار لجنة إعادة النظر بتقدير قيم العقارات المستملكة بأن هذه القرارات تصدر بصفة مبرمة وغير قابلة لأي طريق من طرق الطعن .

كما قد تلجأ الإدارة في تنفيذ الحكم إلى تنفيذه على وجه مغاير جزئياً لمقتضى الحكم ، وتبرر ذلك بأن هذا هو المقتضى القانوني حسب ما فهمته من منطوق الحكم أو استنتجته من مضمونه .

فالحكم مثلاً بإلغاء رفض تسليم الوثائق الإدارية المطلق، قد تعتقد الإدارة أن تنفيذ ذلك الحكم يقتضي إعطاء المحكوم لمصلحته صور هذه الوثائق لا أصولها ، فتقدم على ذلك وتستمر في خطأ التنفيذ على تأويل غير صحيح للحكم .

وفي هذه الحالة يثور التساؤل عما إذا كان ذلك التصرف ينطوي على إخلال بالتنفيذ ، مما يستوجب انعقاد مسئولية الإدارة ، وتعكس هذه الحالة مشكلة الغموض الكامن في منطوق الحكم ، ومشكلة أخرى مترتبة عليها هي الخطأ في تفسير الإدارة لمنطوق الحكم مما يؤدى إلى تنفيذ الحكم تنفيذاً غير المقصود فعلاً [1].

---

(1) د أبو يونس محمد باهى- وقف تنفيذ الحكم الإداري في محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2008 ، ص162.

المطلب الثالث – إعادة إصدار القرار الملغى

يمثل التزام الإدارة بالامتناع عن تنفيذ القرار الملغى أو إعادة إصداره الضمان الحقيقى لفاعلية حكم الإلغاء، وذلك بما يحققه من كفالة الاحترام الجدي والدائم لهذا الحكم ، فمتى انتهى القضاء إلى تقرير عدم مشروعية القرار وقضى بإلغائه ، فإن الإدارة لا تملك إصدار قرار جديد بذات مضمون القرار الملغى [2] .

ويتوقف التزام الإدارة بعدم إصدار قرار جديد يحقق مضمون القرار الملغى على أوجه عدم مشروعية القرار الذي قام عليها حكم الإلغاء ، فإذا كان عدم المشروعية راجعاً إلى عيب خارجي كمخالفة قواعد الاختصاص أو الشكل ، فإن ذلك العيب لا يحول دون إعادة إصدار القرار الملغى من جديد بعد تلافي ما شابه من عيب في الاختصاص أو الشكل[3].

أما إذا كان عدم المشروعية يعود إلي عيب داخلى كمخالفة القانون ، أو انعدام السبب ، أو الانحراف بالسلطة ، فإن الإدارة لا تملك إعادة إصدار القرار الملغى من جديد سواء في صورته الأولى ، أو في صورة مقنعة .

إذ ليس هناك طريق متاح لإصلاح قرار معيب استهدف تحقيق آثار على خلاف ما ينص عليه القانون أو استند إلى أسباب غير صحيحة ، أو تغيا أهداف لا تتفق مع الصالح العام أو أغراض لم يوكل إلى مصدر القرار تحقيقها ، أو وكل إليه تحقيقها ولكن بوسيلة أخرى[4].

فإذا كان للإدارة الحق في أن تعيد اصدار القرار الملغى بعد تفادى ماشابه من عيوب، إلا أنها قد تأتي سلوكاً معاكساً فتصدر قراراً بنفس مضمون القرار الملغي متجاهلة الحكم الذى قضى بإلغائه ، كأن يصدر حكماً بإلغاء فصل موظف فتعيده الإدارة إلى عمله ثم لا تلبث أن تصدر قراراً بفصله مرة أخرى[5]، والأمثلة عديدة في القضاء الإداري السوري ، ونذكر منها :

---

(1) بسيوني عبد الله عبد الغني ، ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص330 وما بعدها .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1079 لسنة 8 ق، جلسة 1962/11/17، ص84 .

(3) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1079 لسنة 8 ق، جلسة 1962/11/17، ص84 .

(4) C.E. 23 Mars 1949, Chevry, Rec. p. 3551079

(1) Gjidara (M), La fonction publique contentieuse, LGDJ, 1972., p.2941079

بتاريخ 1985/9/18 صدر مرسوم الاستملاك رقم (2449) بناء على أحكام المرسوم التشريعي رقم 20 لعام 1983 ، والذي عد بموجبه استملاك العقار رقم 409 ذا نفع عام وبصفة مستعجلة مستملكاً من أجل تلبية احتياجات وزارات ودوائر الدولة لإقامة أبنية حكومية، وذلك وفقاً للمصور الاستملاكي رقم 590، وبتاريخ 1986/2/3 أصدر السيد رئيس مجلس الوزراء القرار رقم 234 تا 1986/2/3 والذي عد بموجبه أيضا نفس العقار مستملكاً وذي نفع عام.

بتاريخ 1999/4/22 أقام مالك العقار دعواه بعريضة أودعها ديوان محكمة القضاء الإداري ملتمساً الحكم ب :

1- إعلان انعدام مرسومي الاستملاك رقم 2449 تا 1985/9/18 و234 تا 1986/2/3 على العقار 409 من منطقة قنوات بساتين العقارية بدمشق.

2- تعديل الصفة العمرانية من مشيدات حكومية إلى مشيدات خاضعة لأحكام القانون 9 لعام 1974.

3- تضمين الإدارة المدعى عليها الرسوم والمصاريف .

قررت المحكمة إجراء الخبرة الفنية على العقار موضوع الدعوى ، وقد أورد تقرير الخبرة حرفياً "بعد الكشف الحسي على العقار موضوع الدعوى مازال قسم كبير من أرض العقار مستثمر أرض زراعية ترعى فيها الأبقار وهذا يعني أن الادارة حتى تاريخه لم تقم بأي عمل من شأنه تنفيذ مرسوم الاستملاك .

وبموجب كتاب محافظة دمشق رقم (2/3/3161) تاريخ 1999/9/14 المبرز في الاضبارة والموجه الى رئاسة مجلس الوزراء أقرت الادارة المدعى عليها بأنها لم تضع يدها على العقار موضوع الدعوى وهذا يؤكد على ماجاء في تقرير الخبرة .

وبنفس الكتاب المذكور أعلاه ادعت الإدارة بأنها أودعت بدل الاستملاك بالمصرف بتاريخ 19/ 995/4 علما ان الجهة المدعية لم تتبلغ إشعار الإيداع ولم تقبض بدل الإستملاك ولم تقدم الإدارة المدعى عليها مايثبت تبلغ الجهة المدعيه اشعار الايداع رغم تكليفها من هيئة المحكمة الموقرة بذلك بجلسة 1999/10/10.

وبتاريخ 1989/4/8 صدر القرار رقم (451/ م.ت) عن المكتب التنفيذي لمحافظة دمشق" الجهة المستملك لصالحها " والذي انتهى إلى الموافقة على إلغاء كافة المخصصات

الصادرة عن المكتب التنفيذي للمقاسم على المصور التنظيمي رقم (50) لمنطقة المشيدات الحكومية والإبقاء على المنطقة التي يقع ضمنها عقار المدعي زراعية (خضراء) .

وهذا يسستتبع اقرار الإدارة التي تم الاستملاك لمصلحتها بأنها لم تعد بحاجة للعقار موضوع الدعوى ، وهذا ما أكده تقرير الخبره الأمر الذي يجعل بقاء استملاكه غير مستند لأساس قانوني لإنتفاء فكرة النفع العام عن هذا الاستملاك .

وحيث أن اجتهاد القضاء الاداري استقر على أن المشرع إذا ما نص على قطعية القرارات واستبعادها من مجال الخضوع للطعن فهو إنما يقصد بذلك المراسيم المبرأة من العيوب الجوهرية والمبنية على أسس قانونية قويمه والصادرة في اطار الإجراءات النهائية بها عن الخطأ الواضح ، وأما القرارات المخالفة لذلك فلا تشملها الحصانة ويبسط القضاء الإداري ولايته عليه [1].

ولما كانت المادة /1/ من قانون الاستملاك :

تجيز نزع الملكية جبراً بالاستملاك للنفع العام وكانت مخططات تنفيذ الاستملاك وكذلك الواقع الفعلي لتفيذ المشروع أثبتت عدم الحاجة لهذا الاستملاك فإن قرار الاستملاك يكون قد جاوز الغاية من إصداره مما يستلزم إعلان إنعدامه لانعدام فكرة النفع العام التي قام عليها .

وفي ضوء ماسبق يكون مرسوما استملاك العقار موضوع الدعوى مشوبين بعيب من عيوب الانعدام ولا وجه للإدارة فيما ذهبت إليه ، لذلك وبتاريخ 2001/12/23 صدر قرار محكمة القضاء الإداري [2] المتضمن :

- قبول الدعوى موضوعاً وإعلان إنعدام المرسوم رقم/2449/ الصادر بتاريخ 1985/9/18 و القرار رقم 234 الصادر بتاريخ 1986/2/3 فيما قضيا به فقط من استملاك العقار رقم

---

(1) حكم المحكمة الادارية العليا السورية رقم 745 أساس 615 تا 1993/10/4 مجلة المحامون ص662 لعام 1994 .

(1) قرار محكمة القضاء الإداري السوري رقم /1702/ السنة 2001 في الدعوى أساس 2002/1/3202 حسم 2001/12/23 المكتسب الدرجة القطعية برفض الطعن المقدم به بقرار دائرة فحص الطعون رقم 981/ ط في الطعن 1156 تاريخ 2002/2/14.

2256 قنوات بساتين بدمشق المفرز من العقار الأصلي رقم/ 409/ قنوات بساتين وإلزام محافظة دمشق .

واكتسب الدرجة القطعية برفض الطعن المقدم به بقرار دائرة فحص الطعون ، تم إبلاغه وإعلانه للإدارة المدعى عليها لتنفيذ هذا الحكم .

وبعد سكوت الإدارة ورفضها الضمني عن التنفيذ لمدة ثلاث سنوات ، وبتاريخ 2005/8/17 قامت باستصدار القرار الإستملاكي رقم 4419 لعام 2005 على نفس العقار موضوع الحكم القضائي التي امتنعت عن تنفيذه ولنفس الغاية الإستملاكية .

المطلب الرابع – الرفض الصريح أو الضمني

إذا ما تبين للإدارة عدم جدوى تأخيرها أو تراخيها أو تنفيذها للحكم جزئياً ، فإنه لا يكون أمامها للامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضدها إلا صورة الامتناع التي تتمثل في الرفض الصريح[1] .

وإذا كانت حالات الرفض الصريح لا تزال نادرة بالنسبة للصور الأخرى التأخير في التنفيذ الجزئى أو إساءة التنفيذ إلا أنها في حالة حدوثها تعد خطيرة[2] .

وتتمثل تلك الخطورة في أن تعنت الإدارة ورفضها الصريح للتنفيذ سيؤدي إلى إهدار كل قيمة حقيقية لأحكام القضاء[3].

وذلك ما دفع الفقه والقضاء إلى الشكوى من سلوك الإدارة الذى يبرز سوء نيتها في تنفيذ الأحكام وبخاصة الأحكام التي لا تلقى قبولاً لديها أو قد تسبب لها صعوبات في التنفيذ[4].

ولا ينفي مسئولية الإدارة عن رفضها الصريح للتنفيذ ما يدعيه الموظف المسئول عن التنفيذ بانتفاء الدوافع الشخصية لديه أو بادعائه بأنه يبغى تحقيق مصلحة عامة من وراء رفضه التنفيذ[5] .

فتحقيق المصلحة العامة لا يصح أن يكون عن طريق ارتكاب أعمال غير مشروعة[1]، فنبل الغاية لا يمكن أن يصحح الوسيلة غير المشروعة ، ولا ينبغي تحقيق الغاية النبيلة بارتكاب أعمال مخالفة للقانون.

---

(1) الليثي محمد سعيد إبراهيم محمد – امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها- رسالة لنيل درجة الدكتوراه في الحقوق جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، 2008، ص 215.

(2) حيث أوضحت لجنة التقرير بمجلس الدولة الفرنسي في تقاريها عن أعوام 78-79,87-88,90-91أن غالبية المتقاضين يشكون من التأخير في التنفيذ أكثر مما يشكون من الرفض الصريح راجع تقارير مجلس الدولة قسم التقرير والدراسات الصادرة بخصوص تنفيذ الأحكام القضائية عام 78-1979، ص 1-2 ، 87-1988 ، ص9:5 ، 90-1991 ، ص9:3، مشار إليها في المرجع السابق .

(3) د سليمان الطماوي، القضاء الإداري، قضاء التعويض، مرجع سابق، ص153.

(4) Vedel et Delvolve, "Droit administratif" – Tome 2, PUF, 1992, p. 686.

(5) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في الطعن رقم 1176 لسنة 9 ق، جلسة 1976/11/18، مكتب فني 13، ص101 .

ونظراً لوضوح الخطإ التي تقترفه الإدارة بامتناعها الصريح عن تنفيذ الحكم ، فإنها كثيراً ما تفضل عدم اللجوء إلى الرفض الصريح الذي يتسم بدرجة كبيرة من الصرامة أو عدم المهارة، أو الرعونة .

بل تكتفي إزاء تنفيذ حكم صادر في مواجهتها بالصمت وتعير المحكوم له أذناً من طين ولا تعير اهتماماً لحكم صدر بإلغاء أحد قراراتها ، بل وتستمر في تنفيذ قرارها رغم أن ذلك يدخل في نطاق الاعتداء المادي[2] .

والأمثلة على ذلك الاعتداء السافر كثيرة لا حصر لها ، وتتغير صورة الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد الإدارة حسب كل واقعة فهي لا تنتهج في ذلك نمطاً واحداً ، بل يتلون أسلوبها تبعاً لظروف كل واقعة .

فإذا ما اتضح للإدارة أن امتناعها لأسلوب التأخير في التنفيذ لن يجدى وسوف تضطر إلى التنفيذ في النهاية ، لجأت إلى تنفيذ الحكم بصورة جزئية .

وإذا ما اتضح لها أنها مضطرة لتنفيذ الحكم كاملاً فإنها تتبع الرفض الصريح الذى يفقد الحكم القضائي كل قيمة حقيقية له ، ويقتصر أثره على القيمة الأدبية فقط ، فما جدوى صدور حكم قضائي يحسم نزاع ، إذا لم يحصل المحكوم لصالحه على حقه كاملاً وفقا لما قضى به .

وإذا كان القضاء ومن ورائه الفقه لا يملكون إزاء ذلك شيئاً ، فماذا يفعل المحكوم له إلا أن يصبر ويصبر حتى يحصل على أقل ما يمكن الحصول عليه من حقه المقضي به[3] .

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في القضية رقم 88 لسنة 3 ق، جلسة 1950/6/29، ص1956 .

(2) كيرة مصطفى– نظرية الاعتداء المادي في القانون الإداري ، رسالة دكتوراه، حقوق القاهرة، 1964 ، ص157.

(3) Negrin (J.P):op.cit.,N°208

المطلب الخامس – إحباط أثر الحكم بصورة غير مباشرة

إذا أقدمت الإدارة بعد صدور حكم قضائي كانت طرفاً فيه على اتخاذ إجراء يخولها إياه القانون ويكون من شأنه إحباط أثر الحكم بطريقة غير مباشرة فإن ذلك يعتبر إجراءً غير مشروع [1] .

ونجد ذلك في الدعوى التي تتمثل وقائعها أنه صدر بتاريخ 1967/10/15 القرار ذو الرقم 405 عن مدير التربية بحلب متضمناً الاستيلاء المؤقت على مدرسة الجهة المدعية فأقامت دعواها أمام محكمة القضاء الإداري طالبة إلغاء قرار الاستيلاء وما ترتب عليه من آثار ونتائج، وأثناء رفع الدعوى صدر قرار لجنة شؤون التعليم الخاص بتاريخ 1967/10/31 متضمناً الاستيلاء النهائي على المدرسة ذاتها بناء على اقتراح مدير التربية وتبعه قرار السيد وزير التربية رقم / 1625 / تاريخ 1967/11/12 بتنفيذ قرار لجنة شؤون التعليم الخاص .

أصدرت المحكمة الإدارية العليا القرار رقم 307 تاريخ 1974/12/9 في الطعن أساس / 363 / 1974 المكتسب الدرجة القطعية وبالرجوع إلى ما تضمنه القرار 307 :

من حيث إن محكمة القضاء الإداري التي نظرت بالقضية وفصلت النزاع في حكمها المطعون فيه الذي انتهى إلى رفض الدفع بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري للنظر في الدعوى وباختصامه ، وبعدم البحث بالطعن في قرار الاستيلاء المؤقت لأنه غدا غير ذي موضوع ، وبقبول الدعوى شكلاً وموضوعاً وإلغاء قرار الاستيلاء النهائي والقرار الوزاري المنفذ له أقامت قضاءها فيما انتهت إليه ، على استبعاد نظرية أعمال السيادة من مجال التطبيق في هذا النزاع على أنه بعد صدور قرار الاستيلاء النهائي ، يكون قرار الاستيلاء المؤقت قد أصبح من غير المجدي التعرض له والبحث فيه ، وإن ما عزي إلى المدرسة من تمرد لم يتأيد بأي دليل في الأوراق وبالتالي يبقى قرارها هذا فاقداً ركن السبب .

ومن حيث إنه في هدى ما تقدم ، يكون قرار الاستيلاء الموقت منه والنهائي ، قراراً من نوع باقي القرارات الإدارية النهائية ، تخضع لما تخضع له من الرقابة القضائية ،

---

(1) صفا جهاد – أبحاث في القانون الإداري، مرجع سابق ص 36.،

ويوزن بميزان القانون والعدل ، لا ينجيه من ذلك إحاطته بهالة من نظرية عمل السيادة البعيدة ، التي لا تنفع في رد سهام الطعن الموجهة إليه .

ومن حيث إن كلاً من القرارين الإداريين المتعاقبين المؤقت والنهائي ، يعتبر قراراً إدارياً مستقلاً ، صالحاً ليكون محلاً للطعن فيه بالإلغاء ، إذ لكل منهما مجاله ، ولكل منهما غايته ومداه ، فضلاً عن أن كلاً منهما صدر عن جهة إدارية تختلف عن الأخرى بحدود ما تمسكت فيه من اختصاص عزته لجانبها .

ومن حيث إن مداخلة كل من مدير التربية ، ولجنة شؤون التعليم الخاص، بحسب القانون رقم /160/ سنة 1958 وتعديلاته تقتصر على مراقبة الأمور التعليمية في المدارس الخاصة .

مثل سير التعليم على المناهج المقررة وتقييد المدرسة بالتعليمات والبلاغات التي تصدر إليها من وزارة التربية ، واستيفاء هيئة المدرسين الشروط اللازمة من حيث التأهيل وغيره من شروط قانونية ، وفرض المؤيدات أو التدابير بحق المدرسة المخالفة من المناهج أو الواجبات المنصوص عليها في القانون / 160 / المذكور وتعديلاته ، ولا تتعداها في اتخاذ الإجراءات المانعة للتمرد ، مع العلم أنه ليس في الأوراق ما يدل أو يشير إلى وقوع حادثة للتمرد والمنسوبة لأصحاب المدرسة، بل على العكس من ذ لك فإن عملية استلام المدير المنتدب لمنصبه وجرد موجودات المدرسة تمت دون أدنى مخالفة .

ومن حيث إنه يقتضي ألا يغرب عن البال أن المدرسة الخاصة هي مؤسسة تعليمية مستقلة بكيانها عن بنائها ومحتواها ، وأن ما يصدر من أحد القائمين على إدارتها وحراستها ، يجب ألا يطال أصحابها أو مالكيها أو يمس حقوقهم بشيء ، فسلطان مدير التربية ، ولجنة شؤون التعليم الخاص يقف عند حدود الرقابة والتفتيش على المدرسة كمؤسسة تعليمية فقط ، ولا يمتد إلى أصحابها أو مالكيها أو أموالها فضلاً عن عقاراتها .

ومن حيث إن ما صدر عن مدير التربية من قرار بالاستيلاء المؤقت ، وعن لجنة شؤون التعليم الخاص ، ومن استيلاء نهائي على المدرسة موضوع الدعوى ، جزاء ما عزي إلى أصحابها من تمرد على تطبيق أحكام المرسوم التشريعي رقم 127 لسنة 1967 وشغب أخل بالأمن ، يعتبر خروجاً على ما تتمتع به من صلاحيات وتجاوزاً على ما تملكه من اختصاصات يجعل القرارين المطعون فيهما جديرين بالإلغاء .

ومن حيث إنه وقد استبان ما تقدم ، فإن هذه المحكمة ، لا تجد ضرورة لمناقشة باقي الدفوع التي أثارها كل من الطرفين ، بحسبان أن عيب تجاوز السلطة ، يغطي على المطاعن الأخرى .

ومن حيث إن دفع جهة الإدارة بعدم اختصاص مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دفع لا يقوم على أساس سليم من القانون على ما سبق بيانه .

ومن حيث إن موضوع الدعوى يقوم على الطعن بقرارين إداريين صدرا مشوبين بعيب يستوجب الحكم بإلغائهما على ما فصل آنفاً . لهذه الأسباب :

حكمت المحكمة :

- بقبول الدعوى شكلاً .
- بقبولها موضوعاً وإلغاء القرارين الإداريين موضوع الطعن ، المؤقت منهما والنهائي .
- تضمين جهة الإدارة المدعى عليها المصروفات .

وبصدور المرسوم التشريعي رقم 42 تاريخ 14 / 5 / 1974 الذي يرسم :

- المادة 1 :

أ- تعاد إلى أصحابها أو لورثتهم الأراضي والعقارات الملحقة بالمدارس الخاصة المستولى عليها استيلاءً نهائياً بموجب المادة / 54 / من قانون تنظيم المدارس الخاصة رقم / 160 / تاريخ 20 / 9 / 1958 والتي لا تحتاج إليها هذه المدارس في أداء مهامها التدريسية والتربوية .

دمشق 14 / 5 / 1974 رئيس الجمهورية

حافظ الأسد

قامت الجهة المدعية بإيداع هذا القرار رقم 307/ لسنة 1974 مع المرسوم الجمهوري رقم 42 لتنفيذه وإعادة الملكية والتسليم إلى الجهة المدعية .

فوجئت الجهة المدعية بالتعميم الصادر عن السيد رئيس مجلس الوزراء رقم 1328 / 10 تاريخ 5 / 5 / 1976

المتضمن :

إلى وزارة التربية :

يرجى التريث بتنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا بمجلس الدولة والمتعلقة بإعادة قيد المدارس الخاصة المستولى عليها إلى اسم أصحابها وذلك إلى حين صدور إشعار آخر .

رئيس مجلس الوزراء

تم إيقاف تنفيذ هذا القرار بانتظار التريث الذي دام أكثر من خمسة وعشرين عاماً رغم المراجعات والتظلمات المتكررة .

أقامت الجهة المدعية دعوى ثانية لإلغاء القرار الإداري المتضمن تعميم السيد رئيس مجلس الوزراء رقم 1328 / 10 تاريخ 5 / 5 / 1976 الذي قضى بالتريث بتنفيذ الحكم.

وقد أسست الجهة المدعية دعواها على ما استقر عليه الاجتهاد الاداري من أن القرار الاداري المعدوم هو القرار الذي شابه عيب مفرط في الجسامة إلى حد أنه تجرد من صفته كقرار اداري ونزل به إلى مرتبة العمل المادي البحت فلا تلحقه أية حصانة ولا يزيل العيب فوات ميعاد الطعن ولا يكون قابلاً للتنفيذ المباشر بل لا يعدو أن يكون عملاً مادياً لا يتمتع بالمزايا المقررة للقرارات الادارية .

وتطبيقاً لهذه المبادئ المكرسة في التشريع السوري فإن ما قامت به الجهة المدعى عليها يعتبر تعدياً سافراً مما يجعل القرار المطعون فيه معدوماً ويتوجب إعلان انعدام وما ترتب عليه من آثار .

وإن القضاء الإداري هو وحده صاحب الاختصاص الذي يملك إعلان انعدام القرارات الإدارية مهما كان شكلها و تبقى خاضعة للطعن فيها فيما إذا شابها عيب جسيم ينحدر بها إلى درجة الانعدام القانوني.

كما استقر اجتهاد القضاء الإداري على أن النص على قطعية القرارات الادارية إنما يقصد به القرارات الصادرة وفق الأحكام القانونية النافذة فإذا طعن بقرار إداري لمخالفته الإجراءات الأساسية أو الأحكام القانونية بحيث يصبح القرار فاقداً لوجوده القانوني ومشوباً

بعيب جسيم ينحدر به إلى درجة الانعدام فإن مجلس الدولة كهيئة قضاء إداري لا يكون محجوباً عن النظر في الطعن بالقرار المذكور(1).

ولما كان العيب الجسيم الذي شاب القرار المطعون فيه عيباً انحدر بالقرار المذكور لدرجة الانعدام القانوني .

وقد أشارت الجهة المدعية بكلمة ذكرت فيها :

إنه لا بد من الإشارة إلى أن بناء الإنسان العربي الكريم القادر على العطاء والبناء والدفاع عن الوطن القادر على التضحية في سبيل الأمة التي ينتمي إليها لا يكتمل إلا بتحريره اقتصادياً واجتماعياً .

وهذا الأمر لا يتم إلا إذا كرست السلطة والإدارات العاملة مبدأ سيادة القانون وكفلت للمواطنين مبدأ المساواة وتكافؤ الفرص وحافظت على حق الملكية المقدس الذي كرسه الدستور فإذا انحرفت الإدارة العاملة عن هذه المبادئ الأساسية وباشرت تطبيقاً كيفياً لأحكام النصوص الدستورية والقانونية فإن هذا الأمر سيؤدي الى نتيجة سلبية فتتوقف عجلة النمو والتقدم ويتراجع الوطن الى واقع التخلف والتجزئة لأن نضال الشعوب لا يزدهر إلا في ظل إدارة وحكومة تحفظ للمواطن حقوقه وحرياته ليصبح قادراً على الدفاع عن الوطن الذي يعيش فيه والتضحية في سبيله " مقدمة الدستور العربي السوري " .

وانطلاقاً من هذه المبادئ الأساسية التي كرسها الدستور العربي السوري في نصوصه وأحكامه فقد أصبح دور القاضي الإداري في الحفاظ على سيادة القانون ومبدإ تكافؤ الفرص بين المواطنين دوراً أساسياً وهاماً وتزداد أهميته يوماً بعد يوم نتيجة لتدخل الادارات العامة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.

فالقضاء الإداري باعتباره المرجع الوحيد المختص لإلغاء القرارات الادارية المعيبة التي تصدرها الإدارات العامة على اختلافها إذا تجاوزت اختصاصاتها هو الذي يستطيع إذا ثبت له انحراف الإدارة العاملة أن يعيد الأمور الى محورها القانوني السليم وذلك بإلغاء القرارات الإدارية المعيبة وإعلان انعدامها وفرض الحلول العادلة ليرفع الظلم والحيف الذي لحق بالمتضرر من القرارات الإدارية المعيبة وأن يرسم للإدارة العاملة النهج القانوني الذي

---

(1) قرار المحكمة الإدارية العليا السورية رقم 264 في الطعن رقم 3 لسنة 1988 .

ينسجم مع المبادئ الأساسية والنصوص القانونية النافذة مكرساً بذلك رسالة الحق والعدالة وسيادة القانون .

وهذا مايوضح انحراف الإدارة العاملة وتجاوزها حدود النصوص الدستورية والقانونية بإصدار قراراتها الإدارية المعدومة وأن تعمل لتصحيح العيوب والأخطاء وتعيد النظر في الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي المكتسب الدرجة القطعية فالحكم القضائي عنوان الحقيقة .

كما استقر الفقه والاجتهاد الإداريان على وجوب التفريق بين قرارات الإدارات الصادرة بناء على سلطة الإدارة التقديرية وبين القرارات الصادرة استناداً إلى سلطتها المقيدة بنصوص آمرة محددة في القانون فإذا كانت الأولى تستقر بعد انقضاء المدة التي يجوز الطعن في غضونها بالإلغاء فإن النوع الثاني من القرارات لا يستقر مع ما يشوبه من أخطاء مادية أو حسابية ويبقى من حق الإدارة تصحيح مثل هذه الأخطاء بقرار لاحق كما يكون لصاحب الشأن في المقابل أن يطعن في مثل هذه القرارات دون التقيد بمهلة الطعن في القرارات الإدارية وذلك تأسيساً على أن الحق الذي تعلنه هذه القرارات قد نظمت نصوص القانون مباشرة ولا تملك الإدارة الخروج عن تلك النصوص بالزيادة أو النقص [(1)] .

فالقضاء الإداري كما عرفه الفقيه الفرنسي غاستون جيز هو مجموع المراجعات القضائية من أجل حماية الأشخاص ضد تجاوز الإدارة حدود سلطتها [(2)].

وبما أن سيادة رئيس الجمهورية قد أصدر المرسوم التشريعي رقم 42 تاريخ 1974/5/14 المتضمن:

المادة 1 : تعاد إلى أصحابها أو لورثتهم الأراضي والعقارات الملحقة بالمدارس الخاصة المستولى عليها استيلاءً نهائياً بموجب المادة / 54 / من قانون تنظيم المدارس الخاصة رقم / 160 / تاريخ 20 / 9 / 1958

وكذلك البلاغات الصادرة عن رئاسة مجلس الوزراء ومنها البلاغ رقم 19/ب5/342 تاريخ 1980/2/19 المتضمن تنفيذ الأحكام القضائية المكتسبة الدرجة القطعية .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية المصرية رقم قرار 84 في الطعن 231 لعام 1989 وحكم المحكمة الادارية العليا رقم 203 في الطعن رقم 4 لعام 1974

(2) د. العجلاني عدنان– الوجيز في القضاء الإداري جزء 3 طبعة عام 1955 ، ص 14.

فلهذه الأسباب ولما استقر عليه الإجتهاد القضائي ، وحيث إن المرسوم الجمهوري هو عين الحق والحقيقة ، التمست الجهة المدعية من مقام المحكمة الموقرة طالبة بعد تحضير الدعوى إصدار الحكم ب :

1- قبول الدعوى شكلاً .
2- قبولها موضوعاً وإلغاء التعميم الصادر عن السيد رئيس مجلس الوزراء رقم 1328 / 10 تاريخ 5 / 5 / 1976 وكل ما يترتب على ذلك من آثار ونتائج .
3- إلزام الجهة المدعى عليها بتنفيذ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 307 تاريخ 1974/12/9 في الطعن أساس / 363 / 1974.
4- إلزام الجهة المدعى عليها بأداء تعويض عادل للموكل نترك تقديره لمحكمتكم الموقرة لما لحق من خسارة وأضرار نتيجة القرار المطعون فيه.
5- تضمين الجهة المدعى عليها الرسوم والمصروفات وأتعاب المحاماة ونفقات الوكالة .

ومن حيث إن الإدارة المدعى عليها دفعت الدعوى طالبة ردها بموجب مذكرتها المؤرخة في 2003/3/15 المرفق بها كتابي رئاسة مجلس الوزراء ومدير التربية بحلب وأشار كتاب رئاسة مجلس الوزراء بأن المرسوم التشريعي رقم /42/ لعام 1974 قد أشار إلى إعادة الأراضي والعقارات الملحقة بالمدارس الخاصة والمستولى عليها استيلاء نهائياً إلا أنه أشترط ما يلي – عدم الحاجة تلك التي لا تحتاج إليها هذه المدارس في أداء مهامها التدريسية والتربوية – وشرط تحديد عدم الحاجة من الوزير حصراً ، حيث يعود لوزير التربية حصراً تحديد حاجة هذه المدارس إلى الأراضي والعقارات كما اشترط عدم التعويض اي أنه لا يحق لمن تعاد إليهم الأراضي والعقارات المطالبة بأي تعويض عن الخسارة أو الضرر أو فوات الربح بسبب الاستيلاء.

كما أن تعميم رئاسة مجلس الوزراء رقم /1398/ 10/ تاريخ 1976/5/5 ينسجم مع نصوص الدستور السوري ومع القوانين والأنظمة النافذة ومع المرسوم التشريعي رقم /42/ لعام 1974 فقد اتخذ التعميم موقف التريث من تنفيذ الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا في مجلس الدولة وموقف التريث هذا يأخذ بعين الاعتبار أحكام المرسوم التشريعي /42/ لعام 1974 ويستأنس الشروط الواردة فيه وبذلك تكون لا مجال لمناقشة موضوع التعميم رقم /1328/ لعام 1976 كونه يستند على مرتكزات قانونية سليمة واردة في نصوص الدستور ومشتقاة من منطوق المرسوم التشريعي المذكور وخاصة بشأن ربط الإعادة

بعدم الحاجة وحالياً فإنه لا مجال لمناقشة موضوع تنفيذ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم 307 لعام 1974 لحين صدور تعميم لاحق عن رئاسة مجلس الوزراء يبين الآلية لتنفيذ هذه الأحكام المكتسبة الدرجة القطعية شريطة عدم معارضتها مع المرسوم التشريعي رقم /42/ لعام 1974 .

أصدرت محكمة القضاء الإداري قرارها بعد أن بينت أن الأثر الفوري المباشر للمرسوم التشريعي ذي الرقم /42/ لعام 1974 يفرض على الإدارة البت الحاسم في أمر تحديد حاجة المدارس الخاصة المستولى عليها من الأراضي والعقارات التي كانت ملحقة بها – وأن يجري هذا البت الحاسم خلال الفترة الزمنية المعقولة التي تلي مباشرة صدور المرسوم التشريعي الملمع إليه وبعد ممارسة حق الاحتياج في وقته الزمني المعقول وضمن المدة المرسومة تغدوا المراكز القانونية ثابتة ويمتنع على الإدارة العودة إلى تطبيق حق الاحتياج مرة أخرى وفي فترة زمنية متراخية لأن المرسوم التشريعي إنما صدر لتنفيذ أوضاع معينة قائمة وقت صدور ولا تتناول أحكامه أوضاعاً متكررة أو مقبلة – وأن تراضي الإدارة المدعى عليها في إعادة عقار المدرسة المستولى عليها استيلاء نهائياً استناداً للتعميم الصادر عن السيد رئيس مجلس الوزراء برقم /10/1328 تاريخ 1976/5/5 والموجه إلى وزارة التربية والمتضمن الطلب إليها التريث بتنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن المحكمة الإدارية العليا وذلك طوال الفترة الواقعة بين عامي 1976 وحتى تاريخ إقامة هذه الدعوى يجعل القرار المطعون فيه مشوباً بعيب قانوني يجعله جديراً بالإلغاء .

وبالتالي يتعين على الإدارة المدعى عليها تنفيذ قرار الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية العليا بحسبان أن تعطيل الأحكام القضائية يؤدي إلى إنكار العدالة وبالتالي فالدعوى تغدو جديرة بالقبول موضوعاً لقيامها على أساس قانوني سليم .

ومن حيث إنه فيما تطلب الجهة المدعية **التعويض** على القرار المطعون فإن **إلغاء القرار المطعون هو خير تعويض لما لحق الجهة المدعية من أضرار وما فاتها من خسارة** .

فلهذه الأسباب :

حكمت المحكمة بما يلي :

1- قبول الدعوى شكلاً .

2- قبولها موضوعاً في شطر منها وإلغاء التعميم رقم /1328/ 10 الصادر بتاريخ 1976/5/5 وبكل ما يترتب على ذلك من آثار مع المثابرة على تنفيذ قرار المحكمة الإدارية العليا رقم /307/ الصادر بتاريخ 1974/12/9 بالطعن رقم /363/ لسنة 1974 ورفض ما تجاوز ذلك من طلبات .

3- إعادة الرسوم المدفوعة من الجهة المدعية إليها وتضمين الإدارة المدعى عليها النفقات وكل من الطرفين /50/ ليرة سورية مقابل أتعاب المحاماة . قراراً صدر بتاريخ 2003/4/26

اكتسب هذا القرار الدرجة القطعية برفض الطعن المقدم به بقرار دائرة فحص الطعون[1].

وتم إبلاغه للإدارة إلا أنه وحتى تاريخ مناقشة الأطروحة لم تقم الإدارة بتنفيذ الحكم الثاني الصادر عن المحكمة الإدارية العليا منذ عام 2003 وإنما اتبعت هذه المرة صورة أخرى من صور الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي هي صورة الرفض الضمني حتى تاريخ 2011/3/16 أحالت وزارة التربية قرار المحكمة الإدارية العليا إلى مديرية التربية بحلب بموجب كتابها رقم 7/1169 المتضمن منطوق القرار ، ومشيرة إلاأنها لاتزال تعمل بموجب تعميم السيد رئيس مجلس الوزراء المتضمن التريث بتنفيذ الأحكام القضائية .

في النهاية نقول إن الإدارة حين تعمد إلى عدم تنفيذ الحكم سواء بطريقة سلبية أم بطريقة سيئة أو بطريقة سافرة ، فإنها لا تعدم الوسيلة التي توصلها إلى هذا الغرض سواء عن طريق القرارات الإدارية الفردية أو اللائحية بل وأحياناً تلجأ للمشرع تستصدره القوانين التي تصحح القرارات الملغاة[2].

وأخيراً مما لا ريب فيه أن الإدارة تلتزم بأن تنفذ بحسن نية الحل القضائي ثم أن تستنبط منه آثاره الطبيعية بشكل كاف وغير مجتزأ ، لكن من الصراحة أن نقول أنه ليس

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا السورية في الطعن رقم 582/ لعام 2003 قرار 869/ط تاريخ 2003/9/24.

(2) عبد العليم صلاح يوسف – أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق ، ص 388.

ثمة وسيلة حقوقية لإكراه إدارة ما على مراعاة قوة القضية المقضية أو تنفيذ أحكام القضاء الإداري إذا اضمرت الامتناع عن هذا التنفيذ .

وغالباً ما تبدو رغبتها في التنكر لهذه الأحكام بشكل مستتر وضمني لا بشكل صريح وتلبس لبوس المعاذير القانونية أو غموض المشروعية أو بشكل إصدار قرار إداري جديد ظاهره تنفيذ الحكم وباطنه لف ودوران حول الحكم دون إعادة الحال إلى ما كانت عليه .

وهكذا فإن مسألة بقاء الأحكام القضائية بدون تنفيذ مسألة قائمة لا تجد حلاً ، بشكل يخشى أن تبقى العدالة الإدارية منقوصة وانحراف السلطة سائداً[1] .

---

(1) د. الخاني عبد الإله – القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً – المجلد 3 القضايا الإدارية 2 دراسة قانونية وقضائية للحلول المرصدة للنظريات والتنظيمات الإدارية والنزاعات والعقود الإدارية ص426 .

المبحث الثالث – طرق الزام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء

لا يجوز لدولة قانونية ، يقوم على إدارتها ، والمحافظة على سلامتها واستقرارها، سلطات ثلاث ، تشريعية ، وتنفيذية ، وقضائية ، أن تترك الأجهزة الإدارية للدولة تمتنع عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري ضدها .

أياً كانت صور هذا الامتناع " كلياً ، أو جزئياً أو التأخير في التنفيذ لما يترتب على هذه المخالفة القانونية الصارخة من إشاعة للفوضى وفقدان الثقة في سيادة القانون ، وغياب مهابته ، وحث أفراد المجتمع ، دون قصد على الخروج عليه تأسيساً بما تفعله جهة الإدارة في الامتناع عن تنفيذ الأحكام الصادرة ضدها لصالحهم [1].

لقد بذل القضاء الإداري وخاصة الفرنسي جهوداً مضنية للحد من إساءة استخدام الإدارة لسلطاتها وامتيازاتها في التنفيذ القضائي والإداري ضد الأفراد ، وإن لم تعتنق في تلك المواجهة المفهوم الواسع للتعسف في استعمال الحق الذى قد يثيره الأفراد ، وذلك حفاظاً على ما تتمتع به الإدارة من نفوذ وسلطات استثنائية [2].

ولا يكفي لضمان تحقيق القانون أن يتوافر له الحماية الموضوعية أو الوقتية للحقوق أو المراكز القانونية ، فلابد أن يقترن بهذين النوعين من الحماية والتي يتكفل القضاء بتوفيرها نوعاً آخر من الحماية لا يقل عنهما أهمية إن لم يكن يفوقهما وهي الحماية التنفيذية للحق أو المركز القانوني .

إذ بدونها تصبح الحماية الموضوعية والوقتية غير ذي موضوع وبلا فائدة، فما جدوى أن يقر القضاء حقاً أو مركزاً قانونياً دون أن يقرنه بحماية تنفيذية تكفل للمحكوم له الاستئثار بمزايا هذا الحق أو المركز القانوني ، فكفالة تنفيذ الأحكام القضائية ضرورة لا غنى عنها لاستقرار الحقوق والمراكز القانونية والروابط الاجتماعية .

---

(1) د. مسعود محمد عبد الحميد – إشكاليات اجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ، الطبعة الأولى ، 2009 ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، ص 471.

(2) Dubouis (L.): La Théorie de l'abus de droit et la jurisprudence administrative. L.G.D., Paris, 1962, p.171.

و إن عدم اقتران الترضية القضائية بوسائل تنفيذها وحمل الملزمين بها على الرضوخ لها، يجعلها هباء منثوراً ، وتفقد قيمتها من الناحية العملية ، وهو ما يفيد بالضرورة إهدار الحماية التي فرضها الدستور والمشرع كلاهما للحقوق على اختلافها[1].

وإذا رفضت الإدارة تنفيذ الحكم توجد عدة وسائل قضائية تهدف إلى قهر امتناع الإدارة أو تقاعسها عن تنفيذ أحكام القضاء فعدم إمكانية توجيه القاضي أوامر صريحة للإدارة ليكرهها على تنفيذ ما قضى به لا يعني أن يضحى المتقاضي أعزل من كل سلاح يمكن أن يكفل احترام الإدارة لأحكام القضاء ، كل ما هو مطلوب أن يكون المتقاضي مثابراً لا يحبطه تعدد مراحل التقاضي ولا يتردد أمام النفقات الباهظة التي يتطلبها الانتقال من قضاء الإلغاء إلى قضاء التعويض ويكون ممكناً له من الناحية الواقعية أن ينتظر[2].

إن تجاهل الإدارة للشيء المقضي به يشكل دائماً تجاوزاً للسلطة بحيث يستطيع مجلس الدولة أن يصدر حكماً بإلغاء القرار الإيجابي أو السلبي بالامتناع عن التنفيذ .

كما يشكل هذا التجاهل أيضاً خطأ من شأنه ترتيب مسؤولية السلطة العامة والموظف المختص وأخيراً فإن مخالفة الشيء المقضي به يمكن في بعض الأحوال أن تشكل ذنباً تأديبياً أو جريمةً جنائية .

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ أحكام القضاء الإداري ، وانعدام ، أو محدودية ، دور القاضي الإداري في تنفيذ أحكامه .

إذ لا يجوز له أن يوجه إلى الإدارة أوامر إجبارها على التنفيذ ، وانعدام سبل التنفيذ الجبري ضدها ، لا يعني أن الحاصل على حكم من جهة القضاء الإداري يتجرد من كل الأدوات والوسائل التي تمكنه من تنفيذ الحكم الذي استصدره .

بل يحرص التنظيم القانوني للدولة القانونية ، على أن يضع تحت تصرفه ، فضلاً عن المساءلة السياسية للوزير المعني ، جزاءات لردع القائمين على تنفيذ الأحكام ، وحملهم على تنفيذها .

---

(1) حكم المحكمة الدستورية العليا المصرية في القضية رقم2 لسنة14ق دستورية، جلسة1993/4/3 ، مشار إليه في مؤلف د أحمد جاد منصور، الحماية القضائية لحقوق الإنسان، دار أبو المجد للطباعة،1997، ص643

(2) عبد العليم صلاح يوسف – أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة، مرجع سابق، ص372 .

يقوم بها القضاء لإلزام الإدارة العودة إلى جادة الصواب واحترام حجية الأحكام الصادرة بمواجهتها إلا أن هذا الدور الذي يقوم به القضاء سواء القضاء الإداري أم القضاء العادي لم يستطع منع هذه الظاهرة .

لذلك يجب أن يكون للمشرع دوراً في مواجهة هذه الظاهرة الخطيرة ، لذلك فإننا سنقسم الدراسة في هذا المبحث على النحو التالي :

- المطلب الأول : دور القضاء في مواجهة امتناع الإدارة عن التنفيذ .
- المطلب الثاني : دور المشرع في مواجهة امتناع الإدارة عن التنفيذ .

المطلب الأول – دور القضاء في مواجهة امتناع الإدارة عن التنفيذ

يتمثل دور القضاء في مواجهة امتناع الإدارة عن التنفيذ من خلال تخويل المحكوم له حق اللجوء إلى القاضي الإداري الذي أصدر الحكم الذي تمتنع الإدارة المحكوم ضدها عن تنفيذه لطلب إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم و طلب التعويض .

كما يحق له ملاحقة الموظف الممتنع عن التنفيذ جنائياً وتأديبياً ، لذلك سنتناول التعرف على دور القضاء من خلال :

- الفرع الأول : دعوى وقف تنفيذ وإلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم ودعوى التعويض.
- الفرع الثاني : المساءلة الجنائية والتأديبية.

الفرع الأول – دعوى وقف تنفيذ وإلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم ودعوى التعويض

ثمة دعويان يخولهما التنظيم القانوني للمجتمع، في كل من فرنسا، ومصر وسوريا للمحكوم لصالحه ، لحمل جهة الإدارة المحكوم ضدها على تنفيذ الحكم الصادر لمصلحته الأولى محلها وقف تنفيذ وإلغاء قرار الإدارة السلبي بالامتناع عن تنفيذ الحكم ، والثانية موضوعها تعويضه عما لحقه من أضرار (مادية وأدبية) عن هذا الامتناع وهذا ما سنبحثه على النحو التالي :

أولاً – دعوى وقف تنفيذ وإلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ حكم :

إذا امتنعت الإدارة عن تنفيذ حكم بأي صورة من صور الامتناع فإن ذلك يمثل تجاوزاً للسلطة مما يعطي المحكوم له حقاً في رفع دعوى جديدة بإلغاء قرار الإدارة في هذا الشأن سواء أعبرت الإدارة عن موقفها هذا في صورة قرار إيجابي صريح أم في صورة قرار سلبي ضمني، والقاضي الإداري يملك في هذه الحالة بعد أن يتحقق من صحة الدعوى أو الطلب أن ينهي هذه المخالفة بإصدار حكماً بإلغاء القرار الذي صدر مخالفاً للشيء المقضي به .

كما يستطيع المحكوم له أن يضيف إلى طلبه بالإلغاء طلباً وقتياً بوقف تنفيذ قرار الإدارة الصادر بالمخالفة للشيء المقضي به لحين الفصل في دعوى الإلغاء طبقاً للقواعد العامة، وتقضي المحكمة بوقف تنفيذ القرار متى اتضح لها توافر شروطه[1].

إن الإدارة غالباً ما تلجأ لتحقيق هدفها في الامتناع عن تنفيذ الحكم الإداري الصادر في مواجهتها إلى التزام الصمت حيال تنفيذ الحكم الصادر بإلغاء قرارها المعيب ، فيتولد عن ذلك السلوك قرار سلبي برفض التنفيذ[2] .

فإذا امتنعت الجهة الإدارية بأية صورة عن تنفيذ حكم إداري صادر ضدها ، فإن ذلك يعتبر خروجاً من الإدارة على القانون وعلى المشروعية التي تعد قوة الشيء المقضي به

---

(1) د. عكاشة حمدي ياسين – موسوعة المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة الكتاب الخامس، الأحكام الإدارية وطرق الطعن فيها في قضاء مجلس الدولة، 2010، منشأة المعارف بالإسكندرية، ص690 .

(2) د عبد الواحد حسنى سعد ، مرجع سابق، ص407 وما بعدها.

، وقوته التنفيذية أحد مصادرها ، وبالتالي يعد تجاوزاً للسلطة ، يجيز للمحكوم لصالحه الحق في أن يطلب بصحيفة دعوى جديدة ، وقف تنفيذ وإلغاء قرار جهة الإدارة الإيجابي الصريح بالرفض ، أو السلبي الضمني، بالامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر لصالحه[1] .

وهي دعوى لا تختلف عن دعوى وقف تنفيذ وإلغاء اي قرار إداري آخر ، من حيث وجوب إقامتها أمام المحكمة المختصة ، وطبقا لشروط وإجراءات دعوى وقف تنفيذ وإلغاء أي قرار إداري[2] ، و يجري تحضيرها والفصل فيها ، على النحو المبين في قانون تنظيم مجلس الدولة .

وإذا تبين للمحكمة المختصة أن دعوى المدعي " المحكوم لصالحه " بطلب وقف تنفيذ وإلغاء القرار السلبي بالامتناع عن تنفيذ الحكم ، تقوم على أساس في شقيها العاجل والموضوعي، فإنها تقضي، في الشق العاجل، بوقف تنفيذ القرار المطعون فيه وفي الشق الموضوعي بإلغاء القرار المطعون فيه ، وإلا قضت برفض الطلبين .

إن دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي لا تختلف عن دعوى إلغاء أي قرار إداري آخر حيث تنحصر أوجه الإلغاء أو أسباب الإلغاء في تلك العيوب التي قد تصيب القرار الإداري وتجعله غير مشروع وتؤدي إلى الحكم بإلغائه وفق ما أشارت إليه المادة التاسعة من قانون مجلس الدولة السوري رقم /55/ لعام 1959 حيث تقول :

" ... ويشترط في طلب إلغاء القرارات الإدارية النهائية أن يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة ، ويعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح " .

ولما كان المقصود بعيب مخالفة القانون هو أن تكون القرارات غير مطابقة للتشريعات والقوانين النافذة وكذلك الأحكام القضائية التي تحوز حجية الشيء المقضي به، فإن مخالفة الإدارة في ممارسة نشاطها الإداري لهذه الحجية سواء أصدرت من القضاء الإداري أم القضاء العادي يعد مخالفة للقانون ، لأن جوهر حجية الشيء المقضي به أن تفرض نفسها كعنوان للحقيقة .

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية 5 مايو 1990 ، السنة 35 ، ص1713 .

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية – 5 مايو 1990 ، السنة 35 ص1713 .

أما إقامة دعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي وتأسيسها على عيوب عدم الاختصاص أو الشكل والإجراءات يعد أمراً نادراً باعتبارها ترفع من المحكوم له الذي يلتمس إلزام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر دون التعرض للعيوب التي قد تتعلق بالاختصاص أو الشكل أو الإجراءات للحكم الصادر .

فدعوى إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي لها، إذن، نفس طبيعة الدعوى المقامة لإلغاء القرار الأصلي المحكوم بإلغائه .

فالطلبات في الدعويين وإن اختلفت في ظاهرها ، إلا أنها واحدة في غايتها وهدفها ، فالحكم المطلوب تنفيذه قد صدر بناء على طلبات في الدعوى الأصلية ، والسند الذي أبداه المدعي في دعواه الأصلية قد حل محله الحكم المطلوب تنفيذه .

وبناء على ذلك ، فإن المحكمة التي أصدرت الحكم المطلوب تنفيذه هي ذاتها التي تختص بنظر الطعن في القرار السلبي بعدم التنفيذ ، وذلك سواء أكان الطعن بطريق مباشر أم بطريق غير مباشر[1] .

وبالرغم من أن قانون مجلس الدولة السوري أعطى لتلك القرارات السلبية حكم القرارات الإيجابية من حيث إمكانية الطعن عليها بالإلغاء .

إلا أننا لم نجد أي قرار صادر عن المحكمة الإدارية العليا السورية بوقف تنفيذ قرار إداري سلبي أو حتى إلغائه منذ أكثر من خمسة عشر عاماً.

نخلص مما تقدم أنه إذا كان القاضي الإداري يصدر حكمه في طلب إلغاء قرار الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي بإلغاء هذا القرار فإن عدم وجود وسيلة بيد القاضي يجبر بها الإدارة أو يقهرها على التنفيذ يفقد هذه الوسيلة " وسيلة دعوى الإلغاء الثانية " فاعليتها .

فيكون بالإمكان تصور تكرار رفع دعوى إلغاء القرار الإداري المخالف لقوة الأمر المقضي به بحيث نكون أمام دعوى إلغاء ثانية وثالثة ورابعة ... ومن ثم الدوران في حلقة مفرغة ، فالأحكام الصادرة بالإلغاء تظل مع ذلك كما قال هوريو – أفلاطونية كالحكم الأول [2].

---

(1) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية في– 20 يونيه 1968 ، مجموعة الثلاث سنوات ، ص368 .

(1) د. الطماوي سليمان – القضاء الإداري – قضاء التعويض ، طرق الطعن في الأحكام ، الكتاب الثاني 1967 ، ص 153.

ثانياً – دعوى التعويض عن الامتناع عن تنفيذ الحكم :

إن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهتها يشكل في كل صوره خطأ، إذا ما سبب للغير ضرراً فإن الإدارة أو موظفيها ملتزمة بأداء التعويض الذي يقضي به[1].

حيث يجوز لمن تمتنع الإدارة عن تنفيذ الحكم الصادر لصالحه ضدها ، وأعلنت بـه ، أن يرفع دعوى بتعويضه عن الأضرار المادية والأدبية التي لحقته من جراء هذا الامتناع ، فيلزم إذن لقيام مسؤولية الإدارة أن يشكل امتناعها خطأ ترتب عليه ضرر اصاب المحكوم لصالحه .

وإذا نفذت الإدارة الحكم ، لكنها نفذته على نحو غير مقصود، فيكون خطؤها في التفسير مغتفراً ومن ثم لا يكون ثمة سند لمطالبتها بالتعويض[2] .

وبشأن ركن الضرر في المسؤولية الإدارية عن الامتناع عن تنفيذ الأحكام الإدارية ، فيشترط فيه ، في جميع الأحوال أن يكون محقق الوقوع ، فلا يدخل في حسابه الأضرار الاحتمالية ، مثل الدرجة التي كان يمكن أن يصل إليه الموظف لو بقي في الخدمة أو الترقيات المحتملة .

لأن ذلك يقوم على مجرد أمل غير مؤكد قد يتحقق وقد لا يتحقق ، لخضوع منح هذه الرتب لاعتبارات شتى قد تتوافر في شأن المدعي وقد لا تتوافر[3] .

لذلك يوجد نوعان للمسؤولية المدنية التي يترتب حال ثبوتها تعويض المضرور وهو هنا المحكوم لصالحه ، المسؤولية على أساس الخطإ ، والمسؤولية على أساس المخاطر: [4]
.

---

(2) د. خليفة عبد العزيز عبد المنعم – تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية، طبعة أولى،2008، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية، ص76.

(3) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية – 15 ابريل 1953 لسنة 7 ، ص888 ، 27 يناير 1957 ، السنة 11 ، ص3171 يناير 1960 السنة 14 ص118 .

(4) حكم محكمة القضاء الإداري المصرية – 29 يونيه 1956 – السنة 4 ص956 ، 20 مايو 1953 ، السنة 7 ص1246 ، 10 يونيه 1953 السنة 7 ص 20 يونيه 1954 السنة 8 ص1560 .

(1) د.الشيخ عصمت عبد الله – الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية، مرجع سابق ص120 وما بعدها.

1- المسؤولية على أساس الخطإ (المسؤولية التقصيرية) : المسؤولية معناها التعويض عن الضرر الناشئ عن عمل غير مشروع .

أما المسؤولية التقصيرية فمعناها أن يكون هذا العمل غير المشروع هو الإضرار بالغير عن عمد أو غير عمد .

وللمسؤولية على أساس الخطإ أركان ثلاثة هي : الخطإ ، و الضرر، وعلاقة السببية بين الخطإ والضرر.

والخطأ قوامه إخلال بالتزام قانوني سابق هو: عدم الإضرار بالغير وأن يكون الشخص الذي صدر منه العمل غير المشروع فأخل بحق الغير قد جانبته الحيطة في تصرفه وقصر عن عناية الرجل اليقظ .

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري [1] على أن عدم تنفيذ الشيء المقضي به هو دائماً خطأ، على أساس أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الحكم ينطوي على مخالفة أصل من الأصول القانونية هو احترام حجية الشيء المقضي به ، والذي من شأنه إشاعة الطمأنينة واستقرار الأوضاع وإحاطة القضاء " بسياج من الحماية ".

وعلى الإدارة دائماً المبادرة بتنفيذ الأحكام في وقت مناسب من تاريخ صدورها وإعلانها فإن هي تقاعست أو امتنعت دون وجه حق عن التنفيذ في وقت مناسب ، اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون يوجب لصاحب الشأن حقاً في التعويض[2] .

2- المسؤولية على أساس المخاطر (بلا خطإ) : بجانب المسؤولية التي تقوم على أساس الخطإ أنشأ مجلس الدولة الفرنسي نوعاً آخر من المسؤولية لا علاقة لها بفكرة الخطإ

---

(2) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية في القضية رقم /1076/ لسنة 15ق، جلسة 1979/2/24، مجموعة الأحكام للسنة (24) ص71 .

(3) د. الشيخ عصمت عبد الله – جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة والأفراد ، مرجع سابق ، ص122 .

بتاتاً ، أي أنه أقام المسؤولية على ركنين فقط هما: الضرر وعلاقة السببية بينه وبين تصرف الإدارة[1].

نخلص مما تقدم بعد أن تعرضنا لدعوى التعويض عن الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر عن مجلس الدولة سواءً أكانت دعوى إلغاء أم تعويض (قضاء كامل) أن القضاء الإداري الفرنسي قد رتب التعويض سواءً أكان على أساس الخطإ (المسؤولية التقصيرية) أم على أساس المخاطر (بلا خطإ) .

إلا أن القضاء الإداري المصري لم يأخذ بنظرية المخاطر إلا على سبيل الاستثناء، فإن القضاء الإداري السوري لم يأخذ على أي منهما حيث لم نجد أي حكم بدعوى تعويض عن الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر وخصوصاً في الامتناع عن تنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء مستنداً في ذلك إلا أنه إذا كان دور القاضي ينحصر في دعوى الإلغاء الأصلية في التحقق من مشروعية القرار المطعون فيه ، وإذا ما ثبت له عدم مشروعيته فإن الحكم هو إلغاء القرار المطعون فيه وإن الحكم لا يخرج عن أحد قرارين إما تأييد القرار وإما إلغاءه حيث لا يستطيع القاضي أن يوجه أمراً إلى الإدارة وبالتالي يعتبر الإلغاء بمثابة تعويض .

وبرأينا أنه بالرغم من فعالية هذه الوسيلة أي دعوى التعويض عن الامتناع عن تنفيذ الحكم في فرنسا أو في مصر.

إلا أننا نرى عدم فاعليتها لدى القضاء الإداري السوري فقد تعمد الإدارة إلى عدم تنفيذ الحكم القضائي الصادر في مواجهتها ، متحملة ما يقضى به عليها من تعويض .

حينما ترى بأن هذا التعويض أخف وطأة من تنفيذ الحكم الصادر ضدها [2] ، هذ إذا صدر قرار بالتعويض .

---

(1) قرار مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية الإدارة دون حاجة لإثبات ركن الخطإ في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ واضعاً أساس ذلك بحكمه الشهير الصادر في 30 نوفمبر سنة 1923 في قضية Couiteas مجموعة Siry 1923، القسم الثالث، ص57.

(2) د. خليفة عبد المنعم – تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقفية، مرجع سابق ص97 .

أضف إلى ذلك عدم جواز الحجز على الأموال العامة للإدارة ، إضافةً إلى طول إجراءات دعوى التعويض وتعقيدها تجعل حصول المحكوم له على حقه في عدالة سريعة وفعالة أمراً صعب المنال .

كما أن إثبات سوء النية في الخطإ الشخصي يكون من عسير الأمور ، لأنه يتصل بالبواعث والنوايا الحقيقية ، وهو ما يستلزم البحث في نفسية الموظف وفي مختلف الظروف والملابسات التي أحاطت بالقضية " [1] .

بينما في فرنسا ، يكون أمام المحكوم له عدة وسائل أخرى بالإضافة إلى طلب التعويض يتخير منها ما يراه في صالحه، وإن كانت الغرامة التهديدية الأكثر فاعلية في هذا المجال [2]

(1) د. البنا محمود عاطف – الوسيط في القضاء الإداري القاهرة، دار الفكر العربي، ص385 .

(2) د. الشيخ عصمت عبد الله – الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية مرجع سابق ص 117 .

الفرع الثاني – المساءلة الجنائية والتأديبية

من المقرر أن الموظف المنوط به تنفيذ الأحكام التي تصدر ضد المرفق الذي يقوم على إدارته ويمتنع بلا مبرر من القانون ، عن تنفيذها ، يعرض نفسه ، فضلاً عن المسؤولية المدنية ، الى المسؤولية الجنائية و المسؤولية التأديبية ونتناول كلاً منها على النحو التالي :

أولاً– المساءلة الجنائية :

للمحكوم لصالحهم الذين تمتنع الإدارة المحكوم ضدها عن تنفيذ الأحكام الصادرة لمصلحتهم الحق في أن يطلبوا من النيابة العامة إقامة الدعوى الجنائية لمساءلة رجل الإدارة الممتنع عن تنفيذ الحكم جنائياً ، إعمالاً لما تقضي به المادة 361 من قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 148 تاريخ 1949/6/22 والتي نصت على معاقبة :

" كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعوق أو يؤخر تطبيق القوانين أو الأنظمة وجباية الرسوم أو الضرائب أو تنفيذ قرار قضائي أو مذكرة قضائية أو أي أمر صادر عن السلطة ذات الصلاحية يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين ".

كما نصت المادة 368 منه على أنه : " يمكن للقاضي عند قضائه في إحدى الجنح المنصوص عليها في هذا الفصل أن يحكم بالمنع من الحقوق المدنية " .

فعدم تنفيذ الحكم القضائي من جانب الموظف المختص بالتنفيذ يعتبر ، بمثابة جريمة تستوجب حبسه وعزله من وظيفته وذلك احتراماً لقدسية الأحكام وسيادة القانون في الدولة .

فالحكم القضائي هو عنوان الحقيقة ، ولا يجوز المجادلة فيه إلا عن طريق الطعن المقرر قانوناً وإذا غدا الحكم واجب التنفيذ تعين على الموظف المختص تنفيذه أياً كانت أوجه المثالب التي يراها على هذا الحكم حيث لا يجوز وقف تنفيذ الحكم أو تعطيله .

إلا عن طريق المحكمة التي أصدرته أو محكمة الطعن بحسب الأحوال المقررة للطعون في الأحكام القضائية ، وعلى الجهة الإدارية أن تقوم بتنفيذ الأحكام فإن تقاعست أو امتنعت عن التنفيذ ، اعتبر هذا الامتناع بمثابة قرار إداري سلبي مخالف للقانون يحق معه

للمتضرر أن يطعن عليه أمام القضاء الإداري إلغاء وتعويضاً[1] ، إضافةً إلى أحقيته في سلوك الطريق الجزائي .

فالبين من النص أن المشرع حدد صورة واحدة لهذه الجريمة هي الامتناع العمدي عن تنفيذ الحكم القضائي ولم ينص على جريمة تعطيل تنفيذ الأحكام أو تأخير تنفيذها .

وتعتبر جريمة الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية من الجنح طبقاً للمادة /361/ من قانون العقوبات فالركن المادي لهذه الجريمة يتكون من ثلاثة عناصر :

- العنصر الأول : عنصر مفترض في فاعل الجريمة هو صفة الموظف العمومي ذو الاختصاص المباشر بتنفيذ حكم قضائي .
- العنصر الثاني : امتناع الموظف عن تنفيذ القرار القضائي .
- وأضاف الاجتهاد المستقر عنصراً ثالثاً هو ضرورة توجيه إنذاراً على يد الكاتب بالعدل إلى الموظف المختص مباشرة بالتنفيذ لإعطائه مهلة لتنفيذ الحكم رغم أن هذا العنصر لا وجود له في النص التشريعي ، ولم يستلزم المشرع توجيه إنذار إلى الموظف المختص الذي ينسب إليه ارتكاب الجريمة.

ولاشك أن توقيع الجزاء الجنائي على الموظف المسؤول الممتنع عن تنفيذ الحكم يضمن تحقيق أقوى جزاء من شأنه أن يجعل كل مسؤول إداري يتردد ألف مرة قبل الإقدام على إهدار الأحكام والامتناع عن تنفيذها [2]

إن تنفيذ الأحكام القضائية فيه المحافظة على هيبة الدولة وسمعتها قائمة بذاتها ، وإن في عدم تنفيذ حكم صادر عن إحدى المحاكم من شأنه أن ينال من هذه الهيبة ، فضلاً عن خرقه القانون بتشكيله جرماً جزائياً معاقباً عليه بمقتضى أحكام المادة 361 من قانون العقوبات [3] .

وقد أكد السيد رئيس الجمهورية الدكتور بشار الأسد في خطاب القسم الذي القاه في مجلس الشعب بتاريخ 2000/7/17 بالقول حرفياً :

---

(1) حكم المحكمة الإدارية العليا المصرية – 2 مايو 2001 – السنة 46 ، ص1619 .

(2) د عبدالوهاب محمد رفعت – القضاء الإداري ، قضاء الإلغاء (أو الإبطال) قضاء التعويض وأصول الإجراءات ، الطبعة الأولى 2005 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، لبنان ، بيروت ، ص 348.

(3) تعميم وزير العدل السوري تاريخ 1995/10/9 .

" علينا احترام القانون ففيه حفاظاً على كرامة المواطن من قبل الدولة وعلى كرامة الدولة من قبل المواطن وفيه ضمان لحريتنا وحرية الآخرين " .

هذا المبدأ كان قد أرساه باني سورية الحديثة القائد الخالد المرحوم حافظ الأسد وأكد عليه في كل مناسبة حتى أرساه بموجب تعميمه ذي الرقم / 13 / تاريخ 1979/7/19 الذي جاء فيه بالحرف الواحد :

" إن أي تهاون أو تأخير في إجراء التنفيذ أو التبليغ يعتبر عرقلة لأعمال السلطة القضائية تعرض مرتكبيها لاتخاذ الإجراءات الجزائية والانضباطية بحقه " .

ورغم ما في هذا النص وكذلك الأقوال والتعاميم من قيم ومبادئ للمحافظة على حجية الأحكام وإعلاء شأنها وتحقيق مبدأ سيادة القانون والالتزام بمقتضاها .

إلا أن الواقع العملي يجد نفوراً كبيراً في إعمال هذه الأحكام بصفة دائمة مع وجود العديد من المشكلات لا تزال النصوص القانونية قاصرة على حلها[(1)] ومن ذلك مشكلة الحصانة التي يتمتع بها الوزراء .

وكذلك المحافظين بموجب قانون الإدارة المحلية بمادته رقم / 35 / الصادر عن السيد رئيس الجمهورية بعام 1971 إضافة إلى أن إعطاء حق رفع الدعوى إلى المحكمة الجزائية المختصة يتوقف على موافقة النيابة العامة .

وتبين هذه المشكلة في شأن المسؤولية الجنائية عن عدم تنفيذ الأحكام في مثال يتعلق بعدم تنفيذ حكم محكمة القضاء الإداري الصادر بوقف تنفيذ قرار الهدم و ذلك في الدعوى التي تتلخص وقائعها :

" يملك المدعي دار للسكن في الطابق الإضافي باشر ببعض الأعمال لترميم العقار العائد له إلا أن بعض الجوار اشتكى إلى السيد محافظ حلب ومجلس مدينة حلب ، صدر قرار الهدم رقم 212 لعام 2003 بادر بإقامة دعوى أمام القضاء الإداري بدمشق طالباً وقف تنفيذ القرار وبعد إحالة القضية إلى السيد مفوض الدولة لتحضيرها إعطاء القرار

---

(1) د. عكاشة حمدي ياسين – موسوعة المرافعات الإدارية من قضاء مجلس الدولة، الكتاب الخامس، مرجع سابق ، ص705 .

بانعدام القرار رقم 212 لعام 2003 وتكليف المدعي بدفع رسوم الحسم و تضمين الجهة المدعى عليها الرسوم والمصاريف .

أصدرت محكمة القضاء الإداري القرار القضائي الذي يقضي بوقف تنفيذ قرار الهدم[1] ، قام المدعي بتبليغه أصولاً مجلس مدينة حلب ومديرية الدائرة الفنية .

فوجئ بعد أيام باقتياده إلى نظارة المحافظة بناءً على أمر السيد المحافظ ، وبعد توقيفه والمعاملة غير اللائقة من القهر والظلم والإكراه تم تخييره بين أمرين :

1. إما التوقيع على التنازل عن قرار وقف التنفيذ وتصريح يقضي بالسماح لهم فوراً بدخول منزله وهدمه وهدم الاصلاحات موضوع القرار القضائي .
2. أو إبقائه موقوفاً وطلب الأمر العرفي من قبل السيد نائب الحاكم العرفي .

لم يكن أمامه إلا أن أختار الخيار الأول نتيجة الضغط والإكراه الذي مورس عليه من قبل السيد المحافظ وعناصره القائمين على تطبيق القوانين والأنظمة .

وفعلاً بعد أخذ التصريح ذهبت دورية من قبل مجلس مدينة حلب وقامت بهدم العقار فوق أثاثه المنزلي ومع ذلك لم ييأس من استقلال القضاء وأنه لا سلطان عليه فبادر لإقامة دعوى مستعجلة أمام القضاء المستعجل وتحديد الأضرار التي حلت بالمنزل واستحصل على قرار من قبل محكمة البداية المدنية يحدد الأضرار[2]

ولما كان القضاء مؤسسة عدل وإنصاف تحق الحق وتبطل الباطل ولا تخشى في الله والقانون لومة لائم وذلك بما هي عليه من شرف ونزاهة وما أولاها الدستور من حصانة واستقلال وحفظ استقلالها السيد رئيس الجمهورية .

ومن حيث إن المحافظين بما نص عليهم القانون وما يتمتعون من حصانة كحصانة السادة القضاة مما يستوجب ويستتبع أصول ملاحقة خاصة بهم كملاحقة السادة القضاة وفق ما نص عليه قانون الإدارة المحلية بمادته رقم / 35 / الصادر عن السيد رئيس الجمهورية بعام 1971 .

---

(1) قرار محكمة القضاء الإداري السوري رقم 3/294/م في الدعوى أساس 7589 حسم 20 / 2 / 2003.

(2) قرار محكمة البداية المدنية بحلب الصادر بالدعوى رقم أساس 2003/367.

ومن حيث إن الضغط الذي مورس على المدعي والإكراه على التوقيع والتهديد وحجز الحرية وعدم تنفيذ القرار القضائي من قبل السيد المحافظ بما يخالف القانون ويخالف الحريات المصونة بالدستور يشكل جرائم ارتكبها السيد محافظ حلب وخاصة جريمة التعدي على الحرية وفق المادة 357 من قانون العقوبات التي نصت : " كل موظف أوقف أو حبس شخصاً في غير الحالات التي ينص عليها القانون يعاقب بالأشغال الشاقة الموقتة " ، ومن حيث إن السيد محافظ حلب يعتبر من الموظفين وهو معني بهذه المادة ومن حيث إنه لا يوجد شخص بمنأى عن الملاحقة في حال ارتكابه جريمة ما وبما أن الجرائم التي ارتكبها هي التعدي على الحرية و إكراه الغير على الإضرار بثروته و عدم تنفيذ القرارات القضائية ، وبما أن المشرع أوجب طرق ملاحقة خاصة لبعض الأشخاص ومنهم المدعى عليه تبعاً لوظيفته .

تقدم المدعي بإدعائه إلى السيد النائب العام في الجمهورية العربية السورية على السيد المحافظ مذكراً بما نصت عليه المادة 361 من قانون العقوبات ، وبتعميم السيد وزير العدل تاريخ 1995/10/9 الذي جاء فيه : " إن تنفيذ الأحكام القضائية فيه المحافظة على هيبة الدولة وسمعتها قائمة بذاتها، وإن في عدم تنفيذ حكم صادر عن إحدى المحاكم من شأنه أن ينال من هذه الهيبة ، فضلاً عن خرقه القانون بتشكيله جرماً جزائياً معاقباً عليه بمقتضى أحكام المادة 361 من قانون العقوبات " ، وكذلك بتعميم السيد رئيس الجمهورية ذي الرقم / 13 / تاريخ 1979/7/19 .

لذلك التمس اعتباره مدعياً شخصياً بحق السيد المحافظ بصفته الشخصية وإضافة لوظيفته بالجرائم المذكورة وإيداع الأوراق لإجراء الملاحقة القانونية وتكليفه بدفع سلفة الادعاء الشخصي وكفالة الموظف في حال الملاحقة و الحكم له من حيث النتيجة بالأضرار الحاصلة نتيجة الهدم وفق القرار المستعجل عن قاضي الأمور المستعجلة .

والحكم له بمبلغ 500 ألف ليرة سورية تعويضاً عن الضرر المادي والمعنوي الذي أصابه من جراء هذه التصرفات .

كما تقدم بإدعاء آخر أمام النيابة العامة بحلب بحق رئيس مجلس المدينة ورئيس مكتب المتابعة لدى محافظة حلب بصفته الشخصية وإضافة لوظيفته ورئيس مكتب المراقبة لدى مجلس مدينة حلب بصفته الشخصية وإضافة لوظيفته ورئيس مكتب المراقبة بقطاع السليمانية بصفته الشخصية وإضافة لوظيفته .

إلا أنه لم يتم تحريك الإدعاء أمام السيد النائب العام على السيد المحافظ وتم تحريك الإدعاء على رئيس مجلس المدينة والموظفين الذين قاموا بالهدم وصدر قرار بعدم مسؤوليتهم .

نخلص مما تقدم أنه لاشك أن هذه الوسيلة تعتبر من أقوى الوسائل الرادعة للالتزام بتنفيذ الأحكام القضائية عموماً ودعوى الإلغاء خصوصاً لما تؤدي إليه في حال ثبوت امتناع الموظف عن تنفيذ الحكم القضائي من الحكم عليه وحبسه وعزله من وظيفته.

إلا أن مما يقلل من فاعلية تلك الوسيلة ما تقابله من معوقات في التطبيق تتمثل في عدم جواز اللجوء مباشرة إلى المحكمة إلا بعد موافقة النيابة العامة .

وكذلك الحصانة تلك الحصانة التي تقلل من فاعلية الجزاء الجنائي للموظف الممتنع عن تنفيذ حكم قضائي حيث يستغرق نظر طلب رفع الحصانة والموافقة عليه وقتاً قد يطول ، هذا إلى جانب احتمال رفض الطلب ، والرفض هنا يكون نهائياً ، الأمر الذي يحول دون محاكمة الموظف رغم ارتكابه الجريمة [1].

وبطء إجراءات التقاضي التي تستغرقه المحاكم للبت في الحكم على الموظف بجرم الامتناع إضافة إلى أنه في حال تم إبراز ما يشعر بتنفيذ الحكم قبل قفل باب المرافعة أو طلب الموظف المختص رأي الجهة الرئاسية له بتنفيذ الحكم فإن القضاء قد سار على عدم مسؤولية الموظف من جرم الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي.

أضف إلى ذلك عدم النص على معاقبة تأخير تنفيذ الحكم مما يوقع مزيداً من الأضرار بالمحكوم لصالحه بل يفوت عليه الغاية التي لأجلها استصدر الحكم القضائي .

لذلك لابد للمشرع من إزالة المعوقات الإجرائية التي تعترض أعمال دعوى المساءلة الجنائية كوسيلة لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية مما يقلل من فاعليتها .

تلك المعوقات التي تتمثل بالحصانة ، فلابد من إسقاط تلك الحماية الإجرائية على كل موظف مهما كبر شأنه من محافظ أو وزير أو غير ذلك .

---

(1) د. خليفة عبد العزيز عبد المنعم – تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية ، مرجع سابق، ص104.

ثانياً- المساءلة التأديبية :

ينص قانون نظام العاملين الأساسي بالدولة رقم 50 لعام 2004 المعمول به حالياً في سوريا في المادة (63) على أنه:

يجب على العامل مراعاة أحكام هذا القانون والمراسيم والقرارات والتعليمات المنفذة له كما يتوجب عليه مراعاة القوانين والأنظمة النافذة الأخرى وعليه بشكل خاص:

(1) ....

(2) أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بأمانة وإخلاص وان ينصرف كلياً /في وقت العمل/ إلى أداء واجبات الوظيفة . (3) ...... (4) ......

(5) أن ينفذ أوامر رؤسائه بدقة وأمانة في حدود القوانين والأنظمة النافذة على أن يتحمل كل رئيس مسؤولية الأوامر التي تصدر عنه ويكون مسؤولا عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه.

وفي المادة (66) :

/أ / كل عامل يخالف أحكام هذه القانون يعاقب بإحدى العقوبات المسلكية المنصوص عليها فيه وذلك مع عدم الإخلال بإقامة الدعوى المدنية أو الجزائية ضده.

/ب/ لا يعفى العامل من مسؤولية أعماله مسلكياً إلا إذا ثبت أن ارتكابه للعمل المخالف كان تنفيذا لأمر خطى صادر إليه عن رئيسه .

وبالرغم من أهمية الجزاء التأديبي في دفع الموظف لتنفيذ الحكم القضائي توقياً له، إلا أن تلك الأهمية تفقد الكثير من جوانبها إذا علمنا أن السلطة المختصة بالجهة الإدارية التي لم ينفذ الحكم لصالحها هي التي بوسعها إحالة الموظف الممتنع عن التنفيذ إلى التحقيق لتقرير مسؤوليته عن هذا الامتناع .

وهي بالتأكيد لن تقدم على ذلك ، متى كان عدم التنفيذ يروقها ، حيث تكون هي التي أوحت للموظف بالامتناع عنه[1] .

---

(1) د. خليفة عبد العزيز عبد المنعم – تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية ، مرجع سابق، ص108 .

يضاف إلى ما تقدم أنه يصعب تقرير المسؤولية التأديبية حينما يكون الامتناع عن تنفيذ الحكم كان نتاج تواطؤ أكثر من موظف في الجهة الإدارية الصادر الحكم في مواجهتها في ظل مبدأ شخصية الجريمة التأديبية[1].

إن ارتكاب الموظف لخطإ الامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي يعرضه للمساءلة التأديبية إلا أنه لو تم ذلك بأمر من رئيسه الأعلى وقام بتبنيه الرئيس كتابة إلى مخالفة ذلك القانون فإن ذلك قد يكون محل نظر عند تقرير مسؤوليتها التأديبية .

وإن كنا نرى مع الدكتور حمدي ياسين عكاشة أن الموظف ليس في حاجة إلى الكتاب لرئيسه فتنفيذ الأحكام واجب والامتناع عن ذلك مخالفة جسيمة معلومة لا تحتاج إلى تبنيه .

وفي كل الأحوال فإن المتسبب في منع تنفيذ الحكم يقع تحت طائلة المساءلة السياسية إن كان وزيراً في مجال الرقابة البرلمانية على أعمال السلطة التنفيذية[2] .

حيث يدخل الوزراء و نوابهم في عموم مدلول الموظف العام باعتبارهم يعملون في خدمة مرفق عام يدار بالطريق المباشر معينين من قبل السلطة المختصة بذلك قانوناً .

من ثم يقع على عاتقهم مسؤولية تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة وزاراتهم ، و نظراً لان الوزراء و نوابهم يمارسون نوعين من المهام :

مهام سياسية ، و مهام ادارية فقد أدى ذلك الى تنوع سبل مساءلتهم ، فهم يخضعون للمساءلة القضائية و للمساءلة السياسية [3]

نخلص مما تقدم إلى عدم جدوى المساءلة التأديبية في مكافحة ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية إلا إذا تم تحريك الدعوى والمساءلة على الوزير الذي تمتنع إدارته عن تنفيذ الأحكام .

---

(1) د. خليفة عبد العزيز عبد المنعم – الضمانات التأديبية في الوظيفة العامة، دار الفكر الجامعي بالإسكندرية، 2003، مشار إليه في المرجع السابق.

(2) د. عكاشة حمدي ياسين – موسوعة المرافعات الإدارية من قضاء مجلس الدولة، الكتاب الخامس، مرجع سابق ص704 .

(3) د.الشيخ عصمت عبدالله ،الوسائل القانون لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية ، مرجع سابق ،ص 161 .

المطلب الثاني – دور المشرع في مواجهة امتناع الإدارة عن التنفيذ

إن الحاجة الموضوعية تقتضي بشكل ملح سد الفراغ في مسألة تنفيذ أحكام دعوى الإلغاء وسد الفراغ هذا لا يكون إلا من خلال تشريع يضمن تنفيذ هذا الأحكام جبرياً عند محاولة الادارة التنصل ورفض الامتثال الى الحكم القضائي المبرم .

في هذا المجال غني عن البيان أن تنفيذ الأحكام الادارية يواجه بشكل عام ودعوى الإلغاء بشكل خاص صعوبة بالغة مردها أن الادارة وهي الخصم في الدعوى هي المطالبة بتنفيذ الحكم الصادر في مواجهتها حيث لا سبيل إلى التنفيذ الجبري في مواجهة الإدارة راهناً ، مما يلحق الضرر بأصحاب الحقوق ويزيد الأمر تفاقماً عدم تحديد مدة تلتزم بها الإدارة بتنفيذ الاحكام الإدارية وعدم تمتع القاضي الإداري بسلطة اتخاذ القرار وإصدار الأمور القاطعة بالتنفيذ للإدارة وفق منطوق الحكم كما هو عليه الحال في القضاء الإنكليزي.

حيث يتميز النظام القانوني في إنجلترا بدور للقاضي يختلف عن دور القاضي الإداري في دول النظام المزدوج كفرنسا وسوريا ومصر ، إذ إن القاضي في إنجلترا يملك القدرة على إصدار الأوامر والنواهي إلى الإدارة لإلزامها بالقيام بعمل أو بالامتناع عن القيام بعمل يحرمه القانون كما يمكنه أن يحكم بالإلغاء وبحقوق معينة للطاعن [1] .

ونرى في ذلك الاتجاه السبيل الناجع الذي ندعو إلى اقتباسه والنهج على منواله مع مراعاة خصوصيتنا .

إضافة الى ما تقدم يميز القضاء الإنجليزي في مسار تنفيذ أحكام الإلغاء بين القرار الباطل والقرار القابل للإبطال إعمالاً للنص القانوني النافذ ، فالقرار الباطل في القانون الإنجليزي هو القرار المشوب بعيب تجاوز حدود السلطة ، وهذا القرار يكون باطلاً من أساسه أي منذ لحظة صدوره ، أما القرار القابل للإبطال في القانون الإنجليزي فهو قرار صادر ضمن حدود الاختصاص غير أنه مشوب بخطإ قانوني ظاهر يجعله قابلاً للإلغاء، أو بتعبير آخر قابلاً للإبطال، ولذلك يعتبر قرارًا سليمًا ومنتجًا لآثاره حتى يتم إلغاؤه من قبل المحكمة بناءً على طلب الشخص الذي له مصلحة في ذلك، وليس لإلغاء القرار القابل للإبطال أثر رجعي بل يقتصر ذلك على الحاضر والمستقبل ، أي أن القرار القابل للإبطال

(1) د. عيسى رياض ، دعوى الإلغاء في الجزائر ، مرجع سبق ذكره ، ص 14.

يتوقف عن إنتاج آثاره ابتداءً من إصدار المحكمة المختصة حكمًا بإلغائه ، أما بالنسبة للفترة السابقة على ذلك فإنه يكون قرارًا سليمًا ومنتجًا لآثاره حتى بعد إلغائه.

والإدارة في إنجلترا لا تستطيع أن تمتنع عن تنفيذ حكم صادر عن محكمة قانون لأن ذلك يشكل احتقارًا للتاج ، أي ازدراءً للمحكمة حسب التعبير الحديث[1].

إن مقاربتنا وقرائتنا لهذه التجربة تدفع بنا إلى الدعوة لرفد تشريعنا وفقهنا بما يغنيه ويسريه إجابة لحاجة اجتماعية ملحة ضماناً لسلطان الحق والعدل ، ولكننا في الوقت ذاته نرى أنه يكون للحكم القاضي بإلغاء القرار القابل للإبطال أثره على هذا القرار ، بدءاً من تاريخ إقامة الدعوى في حال قبولها لا من تاريخ صدور الحكم بالإلغاء ، ونرى أن هذا أقوم وأرجح وأعدل ونقترح أن يكون النص التشريعي مستجيباً مع هذا الاقتراح .

إن القضاء ضمير الأمة بما يمثله لأبنائها من ملاذ أخير ضد الظلم والطغيان كما أن تنفيذ أحكامه يعد مقياساً لمدى تحضرها وارتقائها لمكانة سامية في عالم يموج بالتنافسية في المجالات الاقتصادية وجذب رؤوس الأموال التي ستهرب لا محالة من دولة لا تحترم أحكام قضائها حيث تسود الفوضى والفساد في كل شيء دون ردع أو زجر .

ولأن أحكام القضاء الإداري تقصد إرساء مبدأ المشروعية فإن انتهاك الإدارة لها سواء بعدم التنفيذ أم إعاقته أو القيام بها على نحو لا يتفق مع ما جاء بالحكم ، يخرج الدولة عن إطار الدولة القانونية مما يعدم الثقة في السلطة التنفيذية والتي تتجسد أهم وظائفها في تنفيذ القانون والتي تعد أحكام القضاء إحدى صوره [2] .

ونظراً لعدم جدوى دور القضاء في مواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية وفق التنظيم القانوني والقضائي الحالي.

لذلك لابد من تدخل المشرع لمواجهة هذه الظاهرة من إقرار بعض المواد القانونية و تعديل بعضها الآخر وإعادة بناء منظومة مستقلة للقضاء الإداري تعنى بتنفيذ الأحكام الصادرة عنها وعلى هذا الأساس نتناول الدراسة في هذا المطلب على النحو التالي :

- الفرع الأول : إحداث دائرة التنفيذ الإداري .
- الفرع الثاني : مدة تنفيذ حكم الإلغاء .
- الفرع الثالث : تحريك الادعاء المباشر .

---

(1) د. الشوبكي عمر محمد مرشد ، مرجع سبق ذكره ، ص 416 .

(2) د. خليفة عبد العزيز عبد المنعم – تنفيذ الأحكام الإدارية وإشكالاته الوقتية ، مرجع سابق ص8 .

الفرع الأول– احداث دائرة للتنفيذ الإداري

تؤمن دائرة التنفيذ المختصة وفق القواعد المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية ، تنفيذ القرارات الصادرة عن القضاء العادي ، و الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري في غير دعاوى الإلغاء بدءاً من صدور القانون رقم 13 تاريخ 2010/4/7 حيث نصت المادة الأولى منه على أن :

" يضاف إلى نهاية المادة /36/ من قانون مجلس الدولة رقم 55 لعام 1959 وتعديلاته الفقرة الآتية : " أما الأحكام الأخرى لصالح إحدى الجهات العامة أو لصالح الغير فتنفذ بواسطة دوائر التنفيذ القضائية "

البين من النص أن المشرع أبقى الاختصاص بتنفيذ الأحكام الصادرة بدعاوى الإلغاء إلى الجهة الإدارية التي تكون أحد أطراف الخصومة في دعوى الإلغاء .

إن افتقاد مؤسسة القضاء الإداري لجهة محددة تنهض بإجراءات التنفيذ وتتبع مسار تمكين أصحاب الحقوق من حقوقهم مسألة قادت وتقود إلى تراخي السلطة التنفيذية ان لم نقل إلى عزوفها عن تنفيذ الأحكام الصادرة بمواجهتها .

لقد صارت الأحكام تتراكم وتتزاحم في الأدراج حبيسة ينتظر أصحابها فك أسرها ومدها بعناصر الحياة لتأخذ مجراها الطبيعي وهو التنفيذ لا احتباسها بدعوى مساس هذه الأحكام بالمصلحة العامة مما يعطل مسار الحق والحقيقة ومما يجعل السلطة التنفيذية تفرض نفسها رقيباً على السلطة القضائية وهذا ما يقوض الأسس والمبادئ الدستورية التي يكرسها دستور البلاد بمثابته قانون القوانين .

انطلاقاً من هذا الاضطراب في ميدان إحقاق الحق وإعلاء راية العدالة نرى أنه قد حان الوقت إلى تصدي السلطة التشريعية لملئ هذا الفراغ بإعادة هيكلية تنظيم مجلس الدولة وقوننة وإحداث مؤسسة تنفيذ خاصة بالقضاء الإداري ليشمل مجلس الدولة إضافة إلى القسم القضائي والقسم الاستشاري القسم التنفيذي فلم يعد ثمة ما يبرر استمرار هذا الفراغ .

إن بنية مجلس الدولة السوري الحالية تتكون من :

1– القسم القضائي .

2– القسم الاستشاري للفتوى والتشريع .

لذلك نرى ضرورة إكساء قرارات القضاء الإداري ثوب العافية من خلال إحداث قسم مستقل للتنفيذ في مجلس الدولة يتكفل بضمان مؤيدات التنفيذ للأحكام الصادرة بصيغتها النهائية القطعية وخاصة في القرارات الصادرة بدعاوى الإلغاء .

يناط به تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة والنظر بالإشكالات التنفيذية وكذلك متابعة تنفيذ هذه الأحكام .

يرأس هذا القسم رئيس محكمة القضاء الإداري في الوقت الحالي نظراً لما يعاني مجلس الدولة السوري من قلة ونقص في عدد القضاة .

وبعد رفد مجلس الدولة بقضاة يتوسع من خلالهم ملاك مجلس الدولة يعهد برئاسة دائرة التنفيذ لقاضي مفرغ لذلك .

وكذلك إحداث دائرة استئنافية يرأسها رئيس مجلس الدولة أو نائبه ويملك تنفيذ الحكم بالقوة إن لزم الأمر إذا لم تنفذ الإدارة الحكم الصادر بشكل ودي .

وتحريك الدعوى العامة إلى النائب العام لمباشرة الدعوى الجنائية بكل موظف يعرقل أو يؤخر تنفيذ حكم قضائي صادر عن مجلس الدولة خلال مدة محددة .

الفرع الثاني – مدة تنفيذ حكم الإلغاء

لقد تضمنت الفقرة الأولى من المادة /36/ من قانون مجلس الدولة السوري على أن الأحكام الصادرة بالإلغاء تكونها صورتها التنفيذية مشمولة بالصيغة الآتية : " على الوزراء أو رؤوساء المصالح المختصين تنفيذ هذا الحكم وإجراء مقتضاه "

فالبين من النص أن المشرع لم يحدد مدة تلتزم الإدارة بها لتنفيذ الحكم الصادر بالإلغاء فالمفروض أن يتم تنفيذ حكم الإلغاء خلال مدة زمنية معقولة لتتمكن الإدارة خلالها من اتخاذ الإجراءات التنفيذية اللازمة من إصدار قرار بإعادة الحال إلى ما كان عليه أو إصدار قرار جديد .

وليس من المنطقي مطالبتها بتنفيذ الحكم فوراً بمجرد إعلانها بالحكم الصادر ، إضافة إلى أن الأحكام القضائية تصدر بدون تحديد لهذه المدة .

لذلك لابد من تدخل المشرع لتحديد مدة يتم خلالها تنفيذ الحكم الصادر فإذا تقاعست الإدارة أو امتنعت الإدارة عن التنفيذ خلال هذه المدة تبدأ سريان الفوائد والغرامات التهديدية بدءاً من تاريخ انتهاء المهلة المحددة .

وهذا ما سار عليه المشرع في سلطنة عمان بخصوص تنفيذ الأحكام القضائية ، فقد قرر في المادة (163) من قانون الجزاء على أن:

" يُعاقب بالسجن من شهر إلى سنة كل ضابط أو كل فرد من أفراد القوة العاملة أهمل أو امتنع عن تنفيذ طلب قانوني صادر عن سلطة قضائية أو عن سلطة إدارية .

ويعاقب بذات العقوبة المنصوص عليها في الفقرة السابقة وبالعزل من الوظيفة كل موظف مختص امتنع أو عطل تنفيذ حكم أو أمر صادر من إحدى المحاكم **بعد مضي أسبوعين من إنذاره بالتنفيذ على يد محضر**".

والواضح من هذا النص أن المشرع العماني قد رصد للامتناع عن تنفيذ الحكم القضائي أو تعطيل تنفيذه عقوبة السجن ، لمدة لا تقل عن شهر ولا تتجاوز سنة وبالعزل من الوظيفة .

وكذلك فقد حددت الفقرة الثانية من المادة (163) موعداً قصيراً للتنفيذ هو أربعة عشر يوماً من تاريخ إنذار جهة الإدارة للتنفيذ على يد محضر.

وطبعاً إن المشرع لم يقصد تمام تنفيذ الحكم خلال الأيام الأربعة عشر المذكورة ، إذ قد يستغرق التنفيذ أكثر من ذلك ، وإنما قصد المشرع أن تبدأ الإدارة في تنفيذ الحكم خلال هذه الفترة.

لذلك نرى ضرورة أن يتدخل المشرع بفرض موعد أقصى يجب على جهة الإدارة المحكوم عليها إتمام عملية تنفيذ الحكم قبل انقضائه ، بحيث يفترض الخطأ في جانبها إن مضى هذا الموعد دون إتمام التنفيذ .

الفرع الثالث – تحريك الادعاء المباشر

لاشك أن حل المشكلات التي تعترض تنفيذ الإدارة للحكم القضائي الصادر في دعوى الإلغاء يتمثل في ضرورة تفعيل دعوى المسئولية الجنائية ضد الموظف المسئول عن عدم التنفيذ ، إلا أنه من خلال دراستنا السابقة لموضوع المساءَلة الجنائية ، نجد أنها لم تقم بردع الإدارة من الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية وذلك بسبب ما يكتنف مضمون النصوص القانونية الناظمة لها من غموض وقصور .

وبالعودة إلى هذه النصوص نجد أن المادة المائة والرابعة والثلاثين من دستور الجمهورية العربية السورية الصادر بتاريخ 1973/3/13 تنص على أن " تصدر الأحكام باسم الشعب العربي في سورية".

كما أن المادة 361 من قانون العقوبات السوري الصادر بالمرسوم التشريعي رقم 148 تاريخ 1949/6/22 تنص على أنه يعاقب

" كل موظف يستعمل سلطته أو نفوذه مباشرة أو غير مباشرة ليعوق أو يؤخر تطبيق القوانين أو الأنظمة وجباية الرسوم أو الضرائب أو تنفيذ قرار قضائي أو مذكرة قضائية أو أي أمر صادر عن السلطة ذات الصلاحية يعاقب بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين ".

لذلك لابد للمشرع من إزالة كل ما يعوق تطبيقها من صعوبات لتفادي أوجه القصور وذلك بإعطاء المحكوم له حق رفع دعوى جنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة ضد كل موظف يمتنع عمداً عن تنفيذ حكم قضائي أو يعطل أو يؤخر تنفيذه .

خلافاً لما يقرره قانون أصول المحاكمات الجزائية الصادر بالمرسوم 112 تاريخ 1950/3/13 والتي نصت المادة 1 منه على أنه :

" تختص النيابة العامة بإقامة دعوى الحق العام ومباشرتها ولا تقام من غيرها الا في الأحوال المبينة في القانون " .

وذلك وفق ما قام به المشرع المصري بتعديل المادة 123 من دستور جمهورية مصر العربية بالمادة /72/ من الدستور الحالي التي نصت على أن : " تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين

العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون وللمحكوم له في هذه الحالة رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة " .

وهذا ما سار عليه أيضاً المشرع العماني في المادة (71) من النظام الأساسي للسلطنة " الدستور "على أن :" تصدر الأحكام وتنفذ بإسم جلالة السلطان ، ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها من جانب الموظفين العموميين جريمة يعاقب عليها القانون ، وللمحكوم له في هذه الحالة حق رفع الدعوى الجنائية مباشرة أمام المحكمة المختصة" .

وكذلك ان يحدد مدة معينه تبدأ فيها المحاكمة ، إعمالاً لنص المادة (134) من الدستور، وضرورة أن يشمل التجريم كلاً من الامتناع العمدي والتراخي في التنفيذ مع تنوع العقوبات المقررة حسب جسامة الجرم الموجود في كل جريمة .

والعمل على إشهار الجريمة ومرتكبها والعقوبات الموقعة عليه في الجرائد والصحف، كعقوبة تبعية للعقوبة الجنائية ، وكذلك النص تشريعياً على حد أدنى للعقوبة إذا ما تم التنفيذ بعد انتهاء المهلة المحددة وقبل قفل باب المرافعة في دعوى الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي بأ لا تقل عن عشرة أيام .

بحيث تصبح المادة (134) من دستور الجمهورية العربية السورية على الشكل التالي :

" تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي في سورية ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها أو التأخر في تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون، وللمحكوم له في هذه الحالة رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة إذا لم يتم تنفيذ الحكم خلال مدة أربعة أشهر من تاريخ إعلان الحكم أصولاً " .

كما يتحتم على كل قاض مهما كانت مرتبته في السلك القضائي أن يدافع عن قوة القضية المحكمة التي هي السند الأساسي للنظام القانوني وإلا سيكون موضوع الخلاف سلطان مجلس الدولة وكرامته وهو المحكمة الإدارية العليا المناط بها مراقبة شرعية الأعمال الإدارية والحفاظ على الحريات العامة والخاصة التي كفلها الدستور وحدد نطاقها القانون[1] .

---

(1) صفا جهاد – أبحاث في القانون الإداري، مرجع سابق ص 57.

وكذلك تكليف مجلس الدولة السوري بإعداد تقرير سنوي يتضمن عدد الأحكام القضائية التي امتنعت الإدارة عن تنفيذها خلال السنة و الإدارات التي تمتنع عن تنفيذها ، على أن يقدم هذا التقرير إلى رئيس المجلس ، ليقوم بدوره بدمجه في تقريره السنوي المنصوص عليه في المادة 51 التي نصت على أن " يقدم رئيس مجلس الدولة كل ثلاثة أشهر وكلما رأى ذلك تقريراً إلى رئيس الجمهورية متضمناً ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطتها" .

الخاتمــة

لقد أدليت بدلوي في هذا الميدان الفقهي والمعرفي الرحب ، والآن وقد وصلت بهذه الرسالة كما هو مرسوم لها بمخطط البحث فإنني أعود لأبسط أمامكم بتركيز شديد عصارة جهدي وما انتهيت إليه من خلاصات واستنتاجات وتوصيات .

لقد حاولت في بحثي الماثل أمامكم أن ألقي الضوء على قضايا ومسائل إشكالية تطرح نفسها بشدة في ميدان الفقه والقانون ، ولكن العلم محيطٌ لا ضفاف له ولا شطآن فيه مما يجعل الباحث شغوفاً كل الشغف بالاستمرار في رحلة الغوص والتقصي دون توقف ، وهو ما سيكون حافزي لمتابعة البحث بكل دأب ، متطلعاً إلى هذه الأطروحة كمنطلق ودافع ومحفز.

إن الرسالة جاءت حصاد سعي يهدف لسد فراغ ونقص وسكوت يعتوِرُ ميدان الفقه والقواعد الحقوقية الناظمة لهذه الإجراءات ... لقد انطلقت الرسالة من قراءة نقدية ومقاربة تحليلية فخلصت إلى تشخيص حالة الخلل والاضطراب التي تعاني منها موضوعة تنفيذ الأحكام ومسألة تمكين أصحاب الحقوق من حقوقهم المكرسة بأحكام قضائية مبرمة ، غير أنها لا تجد طريقها إلى التنفيذ لتعنت الإدارة وعدم امتثالها للقرارات القضائية المبرمة تعسفاً وجنوحاً عن مبادئ الحق الطبيعي وقواعد العدل المكرسة في الدستور والقوانين والشرعة العالمية لحقوق الإنسان .

لقد شاقنا أن نجد أن أصحاب الحقوق لا يجدون الوسيلة الناجعة لتمكينهم من حقوقهم حيث أن الأبواب موصدة والدروب مغلقة حيث تصبح الأحكام ذات الحجية المطلقة أمام الكافة كما هو الواجب بمثابة الأمنيات والأحلام .

أمام هذا الواقع وعدم تشريع أصول للتنفيذ الجبري بمواجهة الإدارة . أمام هذا الواقع الذي تتمترس فيه الإدارة خلف جدار لا سبيل إلى اختراقه . أمام هذا الواقع فإن صاحب الحق يجد نفسه أمام خيارين :

الخيار الأول هو أن يرفع يديه إلى السماء يستعيذ بالله من عسف وجور وظلم الإدارة.

وإما أن يبحث عن خيار ثانٍ هو محاولة الوصول إلى المسؤول في الإدارة المعنية عبر طرق ووسائل خفية وغير نقية .

مما يجعل من هذا الفراغ مناخاً مؤاتياً للإفساد والفساد ، علة العلل وجرثومة الداء والورم الخبيث الذي لا قيامة لوطن إلا باستئصاله والقضاء على مسبباته وقاية وردعاً .

إننا نعتقد أن سن قانون ينظم قواعد وأصول إجراءات دعوى الإلغاء ، ومن ثم تشريع سنن التنفيذ الجبري بمواجهة الإدارة بالنسبة للأحكام الحائزة قوة القضية المقضية يمثل بناء ونهجاً قويماً في مواجهة الفساد الإداري الذي هو شر الشرور وعلة العلل .

وعلى هذا الأساس يأتي ما ندعو إليه من إسباغ صيغة التنفيذ الجبري على الأحكام المبرمة الصادرة عن مجلس الدولة بمواجهة الإدارة لا كمسألة متعلقة بإيصال أصحاب الحقوق إلى حقوقهم وتمكينهم منها فحسب بل هو قضية وطنية مبدئية ترسي دعائم الحق وتساهم في مواجهة مرض عضال ينتاب المجتمع والوطن برمته .

إن البحث انطلق من اهتدائه بالأسس والموجبات التي يقوم عليها التشريع . وتجسدت تلك الأسس والمبادئ بمنحيين :

المنحى الأول : عام تنطلق منه مقولة التشريع وسن القوانين في كل المجالات والعلاقات الاجتماعية .

ومنحى خاص تركز عليه الجهد للكشف والتوصيف والتحليل لواقع إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري .

في العام كنت مسكوناً بضرورة مواكبة التشريع لحركة تطور التاريخ واتساع وتنامي العلاقات الاجتماعية في الداخل الوطني ومع الخارج العالمي حيث اندمج البعد المكاني بالبعد الزماني في بعد واحد يسمى اصطلاحاً " الزمكان " كذلك شغفتني مقولة تتجلى في أن الحاجات المادية والروحية وبالتالي العلاقات الاجتماعية بين الناس في الداخل والخارج تظهرُ كل يوم بطالع جديد هذه العلاقات الناشئة بين الناس أثناء سعيهم لتلبية حاجاتهم المتنامية ليست شيئاً ثابتاً ومستقراً بل هي متغير يستوجب نواظم وضوابط وقواعد مواكبة تسايره وتساوقه وتتسق معه هذه الضوابط هي القوانين عينها حيث تترسخ مقولة " الحق مطلق والقانون متغير " كحاجة موضوعية.

في العام ليس خافياً تراخي التشريع عندنا عن مواكبة مستجدات الحياة ومتغيراتها وكان أن دعوت إلى استدراك هذا القصور مؤكداً على ضرورة أن تخرج القوانين من فطرة الشعوب وتلبي احتياجاتها .

إن القوانين ليست نزوة ولا شيئاً يفتعل ولكنها – وهنا بيت القصيد – في كل أطوارها وليدة ضرورات الإنسان وثمرة احتياجات أكيدة للبشر. لذلك فإن التطور الموضوعي أول خصائصها والتحول أهم مقوماتها وهي لا تتطور بدافع من ذاتها بل بدافع من احتياجاتنا.

من جهة أخرى فإن القوانين تسن لتنظيم العلاقات الاجتماعية أكثر مما تسن لإخضاع الناس وإكراههم[1].

تأسيساً على ذلك خرجت بالأسس العامة الموضوعية التي بنيت من وحيها هذه الأطروحة ، وهنا ولعلني أسهبت فإنني في هدي العام أنتقل إلى الخاص الذي يمثل الرسالة بموضوعها المحدد على وجه الخصوص . في " إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري "

إن مقاربة نقدية لواقع الحال في القضاء الإداري فيما هو متصل بموضوع الرسالة أسعفتني في رسم الملامح بتجلياتها وتداعياتها وما تضفيه من اضطراب وخلل يعتور مسألة تمكين أصحاب الحقوق من حقوقهم المكرسة بالأحكام القضائية وهكذا وجدتني كما عرضت في المقدمة أوصف الصورة بالتالي :

أولاً– غياب قانون مستقل ناظم للإجراءات وأصول التقاضي أمام القضاء الإداري على ما هو عليه الحال في القضاء العادي حيث تمثل قواعد الإجراءات آلية ناظمة وضابطة لقواعد الاختصاص وأصول التقاضي يتوجب على القضاء المدني والجزائي السير على هديها واتباعها باعتبارها من متعلقات النظام العام مما يوجب التقيد بها والالتزام الكامل بسننها عفواً من قبل القضاء العادي وتحت طائلة البطلان والانعدام، وفي هذا السياق كان قانون أصول المحاكمات المدنية وقانون أصول المحاكمات الجزائية ، وهنا فإن دائرة شمول اختصاص القضاء الإداري من حيث موضوعاتها وأطرافها هي على درجة من الأهمية التي لا يجوز أن تترك قواعد الإجراءات والأصول فيها لمواد متناثرة هنا وهناك بما في ذلك استنباط بعضها اقتباساً من قواعد الإجراءات المدنية .

ومن هنا فإننا نجد أن صدور قانون خاص للإجراءات بالقضاء الإداري هو مسألة على غاية بالغة من الأهمية لا تعرب عن نفسها بوصفها مسألة تتعلق بالشكل فحسب بل

---

(1) خالد محمد خالد الديمقراطية أبداً – الناشر دار الفكر العربي.

هـي الإطـار الـذي لا يمكـن فـي غيابـه ضـمان يسـر وسلاسـة وسـرعة النظـر فـي قضـايا المنازعات الإدارية واقترانها بالقرار القضائي عنوان الحق والعدل .

ثانياً– لقد بينت في مقدمة هذه الرسالة التي بدأت بإعدادها منذ أكثر من عامين أنه قد حان الوقت لصياغة هيكلية متكاملة متناسقة للقضاء الإداري عمودياً وأفقياً في المركز حيث المحكمة الإدارية العليا وفي مراكز المحافظات من خلال إنشاء محاكم إدارية و محاكم للقضاء الإداري في تراتبية واضحة من القاعدة إلى القمة تيسيراً للتقاضي بغية إيصال الناس إلى حقوقهم وتجنيبهم مشقة السفر و الترحال إلى العاصمة .

وهذا ما أجازه ونص عليه قانون مجلس الدولة فلم يعد هذا التشتت ملبياً لوحدة النهج في القضاء الإداري ولم يعد لهذا التراخي في بناء منظومة مستقلة للقضاء الإداري تسودها قواعد أصول وإجراءات . لم يعد لهذا التراخي من مسوغ مهما كانت آية ذلك ودعواه .

والأن و بعد أن صدر القانون رقم/13/ تاريخ 2011/5/8 الذي قضى بإحداث محاكم القضاء الإداري و المحاكم الإدارية ، فإن هذا يؤكد صحة المنحى الذي اتجهت إليه بما يتماشى و ضرورة تطوير التشريع و مواكبته للمتغيرات و لموجبات التطوير والتحديث .

غير أن ما يجدر لفت الانتباه إليه أن هذه الخطوة كي تبلغ أهدافها و مراميها لابد من تأمين موجبات و مستلزمات نجاحها و تحقيقها لغايتها و بناء منظومة هيكلية ورفد الجسم القضائي لمجلس الدولة بما يمكنه من سرعة البت في القضايا المعروضة عليه والماثلة أمامه .

لقد استمر مجلس الدولة في إحجامه عن القيام بمهامه البالغة الشأن و الأهمية المنصوص عليها في المادة 51 من قانون مجلس الدولة السوري و التي تنص على وجوب تقديم رئيس مجلس الدولة كل ثلاثة أشهر و كلما رأى ذلك تقريراً إلى رئيس الجمهورية متضمناً ما أظهرته الأحكام و البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الإدارة أو مجاوزة تلك الجهات لسلطتها ، مما يستوجب منا حثه على القيام بهذا الواجب و بهذه العملية الجليلة .

وهنا من الجدير بالإشارة ملاحظة نشاط تشريعي في هذه الأيام بسبب نعزوه إلى تراخي السلطة التشريعية عن سن القوانين والقواعد الناظمة لآلية التقاضي في الشكل والموضوع أصولاً و إجراءات لفترة زمنية طويلة ، مما يجعل المتتبع يرى مسار حركة

التشريع متجلياً في تزيد مغالى به في هذه الفترة الزمنية الراهنة بغية جسر الهوة بين متطلبات المجتمع وحاجاته لقوانين مواكبة ومحايدة .

ونشير هنا إلى ضرورة تدعيم مسار التشريع المنوه إليه بمستلزمات من بنى تحتية وصيغ تنظيمية وكفاءةٍ علمية على درجةٍ عاليةٍ من المعرفة وعلى خلائق سامية من النزاهة والنقاء.

ثالثاً– إن افتقاد مؤسسة القضاء الإداري لجهة محددة تنهض بإجراءات التنفيذ وتتبع مسار تمكين أصحاب الحقوق من حقوقهم مسألة قادت وتقود إلى تراخي السلطة التنفيذية إن لم نقل إلى عزوفها عن تنفيذ الأحكام الصادرة بمواجهتها .

انطلاقاً من هذا الاضطراب في ميدان إحقاق الحق وإعلاء راية العدالة نرى أنه قد حان الوقت إلى تصدي السلطة التشريعية لملئ هذا الفراغ وقوننة وإحداث مؤسسة تنفيذ خاصة بالقضاء الإداري ليشمل مجلس الدولة إضافة إلى القسم القضائي والقسم الاستشاري القسم التنفيذي فلم يعد ثمة ما يبرر استمرار هذا الفراغ .

لقد زخرت الأطروحة التي أتقدم بها بالكثير من الأسئلة وهي إن لم تكن قد قدمت كل الإجابات فإنها كما أعتقد تثير حوارات ونقاشات لابد أن تحرض وتدفع باتجاه البحث اللاحق الجاد في مسيرة يجب أن تبقى حثيثة الخطى يواكب ويستشرف فيها المشرع والمجتهد حاجات العصر راهناً ومستقبلاً .

لقد كرست هذه الأطروحة لدراسة موضوع إجراءات دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة السوري وتوخيت في مخطط البحث تسلسلاً منطقياً حاولت أن تفضي مقدمته ومتنه إلى خاتمته وخلاصته وعلى هذا الأساس بنيت الرسالة .

تمثلت هذه الرسالة في عدة أبواب وفصول ومباحث وتتجلى هذه الصورة في خطوطها العريضة وعناوينها الرئيسة بالتالي :

مقدمة وفصل تمهيدي وبابين ، بكل باب ثلاثة فصول ، وخاتمة للدراسة بلورت فيها ما انتهت إليه الدراسة ، مراعياً في هذا التقسيم أن تأتي فصول الدراسة جميعها متوازنة حجماً ومترابطة موضوعاً من حيث الشكل والمنهج ، وقد قسمت الدراسة على النحو التالي:

بدأت بمقدمة تحدثت فيها عن مسار ومسيرة القضاء الإداري ومعاناة رجال القضاء وفقهاء القانون العام من فراغ وسكوت أو نقص يشوب سبيل الإجراءات وأصولها مما يترك آثاره على نظام التقاضي شكلاً وموضوعاً .

تالياً جاء فصل تمهيدي تحدثت فيه عن نشأة وتكوين مجلس الدولة السوري و ماهية دعوى الإلغاء ثم تعرفنا على القرار الإداري الذي تنصب عليه دعوى الإلغاء ، أعقب ذلك بابان ، وقد قسم كل باب لثلاثة فصول :

في الباب الأول إجراءات رفع وتحضير دعوى الإلغاء وقد قسم إلى ثلاثة فصول كما قسم الفصل الأول طبيعة الإجراءات وشرط الميعاد في دعوى الإلغاء إلى مبحثين .

تعرضنا في المبحث الأول لطبيعة الإجراءات في دعوى الإلغاء في ظل غياب قانون مستقل ناظم للإجراءات وأصول التقاضي أمام القضاء الإداري ، فالقواعد الإجرائية للسير في المنازعة الإدارية عموماً ودعوى الإلغاء خصوصاً تشكل حماية للمتقاضين وصولاً إلى حقوقهم فهي التي تنظم لهم كيفية اللجوء إلى القضاء و كيفية السير في الدعوى لحماية حقوقهم الموضوعية بتنظيم علاقتهم بالقضاء أو ببعضهم البعض منذ اتصال الدعوى بالقضاء وصولاً إلى الغاية التي يسعون إليها من وراء رفع الدعوى وهي الحصول على حكم قضائي حاسم ، كما تبين لهم كيفية تنفيذه والطعن عليه ، فالإجراءات يجب أن تكون أداة ناجعة للحصول على الحق وليس للكيد وتأخير الفصل في الدعوى ، وهي وإن كانت في جوهرها متعلقة بالشكل لكنها في الوقت عينه تمس أصل الحق سواء بطريق مباشر أم غير مباشر وعند مخالفتها تعرض المخالف للجزاء مما يهدد بضياع الحق .

كما أن إجراءات التقاضي واجبة الاتباع ليس فقط للمتقاضين بل وللقاضي الإداري أيضاً فهي تعد ضمانة أساسية للأفراد المتقاضين لدرء تحكم القاضي بغية تيسير الفصل في الدعوى .

في المبحث الثاني تناولنا ميعاد دعوى الإلغاء من حيث مدته واحتسابه وتعرضه للوقف والانقطاع ، وكذلك القرارات الإدارية التي لا تخضع للميعاد ، حيث يعترض المشرع والقضاء بشأن تحديد موعدٍ لرفع دعوى الإلغاء مصالح متعارضة ومتباينة يجب عليهما التوفيق بينها.

فمن جهة نرى أن طبيعة وهدف دعوى الإلغاء تبرر عدم ضرورة اشتراط مدة معينة لرفع الدعوى كونها تهدف إلى حماية مبدأ المشروعية ، فطالما كان القرار الإداري المعيب قائماً يجب أن يبقى الميعاد مفتوحاً للطعن به من أجل التوصل لإلغائه وتنقية النظام القانوني للقرارات المعيبة.

و من جهة أخرى فإن استقرار المراكز القانونية التي ترتبها الإدارة بموجب القرارات الإدارية تنادي بضرورة تحديد فترة معينة يجب خلالها رفع دعوى الإلغاء تحت طائلة سقوطها.

وقد اتبع المشرع في هذا المجال مسلكاً قوامه التوفيق بين هذه المصالح المتعارضة إذ لم يفتح المجال واسعاً ولم يترك الأفراد دون حق في اللجوء للطعن وإنما سمح لهؤلاء فيما إذا رغبوا بالطعن أن يتقدموا بدعوى الإلغاء خلال المدة المحددة من المشرع وهي ستون يوماً ، ليس من تاريخ صدور القرار وإنما من تاريخ نشره أو إعلانه، علماً بأن هذا الميعاد يمكن أن يكون عرضة للوقف والقطع ، كما أنه لا يعمل به في بعض الحالات إذا كان للإدارة سلطة مقيدة أو كان قرارها مشوباً بأحد العيوب الجسيمة التي تهوي به إلى درجة الانعدام .

وهنا فإن مضي الميعاد دون أن يقوم الطاعن برفع دعوى الإلغاء ينتج عنه تحصين القرار من الإلغاء واعتباره بحكم القرارات الإدارية المشروعة رغم أنه غير ذلك قانونا" .

من ناحية أخرى يلعب الميعاد في دعوى الإلغاء دوراً بارزاً لأنها منازعات يستمد صاحب الشأن حقه فيها من قرار إداري ، فدعوى الإلغاء تنتمي إلى قضاء المشروعية أي مطابقة قرارات الإدارة للقواعد القانونية وتهدف إلى إعدام القرارات الإدارية المخالفة لهذا المبدأ، فهي الوسيلة الوحيدة بيد المتقاضين لجبر الإدارة على اعتماد مبدأ المشروعية الذي وضع لحماية الأفراد ، ومما لاشك فيه أن ميعاد دعوى الإلغاء يلعب دوراً كبيراً في دفع الأفراد أو إحجامهم عن رفع الدعوى .

لاحقاً عرضت في الفصل الثاني إجراءات رفع دعوى الإلغاء من خلال مبحثين ، تناولنا في المبحث الأول إجراءات رفع الدعوى، من خلال الإجراءات المنصوص عليها في قانون مجلس الدولة السوري ومن المبادئ التي استقر عليها قضاء مجلس الدولة من خلال التعرف على بيانات عريضة الدعوى ، وإيداع عريضة الدعوى و إعلان عريضة الدعوى ،

وكذلك إيداع الجهة الإدارية الرد على عريضة الدعوى ، حيث تتميز إجراءات رفع دعوى الإلغاء في العديد من الدول بأنها مستقلة عن إجراءات رفع الدعاوى الأخرى المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية وهي بهذا لا تشكل استثناء عن هذه الإجراءات بقدر ما تمثل نظاماً مستقلاً وأساسياً لا يعتد فيه القاضي الإداري بضرورة الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات في حالة عدم وجود النص أو غموضه إنما يستمد قواعده من طبيعة المنازعات الإدارية وضرورات سير المرافق العامة .

وفي سوريا فإن المشرع لم ينص على إجراءات خاصة لرفع دعوى الإلغاء بل أتت المواد من 21 حتى 34 من قانون مجلس الدولة على النصوص المتعلقة بالإجراءات أمام محاكم القضاء الإداري والأحكام العامة المتعلقة بهذه الإجراءات .

كما نصت المواد من 15 حتى19 على الإجراءات أمام المحكمة الإدارية العليا مما يعني أن القاضي الإداري يطبق النصوص الخاصة بالإجراءات التي تم النص عليها في قانون مجلس الدولة، فإن لم يكن هناك نص طبق الإجراءات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية والتي لا تتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية .

إن تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات إنما يكون في الحالات التي لا يوجد بشأنها نص صريح في قانون مجلس الدولة أو نظام الإجراءات أمامه، كما لا تطبق أحكام قانون أصول المحاكمات في المنازعات الإدارية إذا كانت تتعارض نصاً أو روحاً مع أحكام قانون مجلس الدولة سواء في الإجراءات أم في أصول النظام القضائي لمجلس الدولة ، وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي ، بعد أمدٍ دام أكثر من نصف قرن بإنتظار إصدار قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي إعمالاً لحكم المادة 3 من قانون مجلس الدولة ، في الوقت الذي يواجه فيه الفقه الإجرائي ندرة بل ربما فاقةً ملحوظة في سوريا .

في المبحث الثاني تعرفنا على الآثار المترتبة على رفع دعوى الإلغاء (وقف تنفيذ القرار المطعون فيه) من خلال المبادئ التي استقر عليها قضاء مجلس الدولة السوري من خلال دراسة مقارنة بين كل من القضاء الإداري السوري والمصري والفرنسي الذي يرتب الأثر غير الواقف للطعن، وبين القانون الألماني الذي يرتب الأثر الواقف للطعن من حيث شروط وقف التنفيذ، و القرارات الإدارية التي لا يجوز وقف تنفيذها ، وكذلك الحكم في طلبات وقف التنفيذ .

وفي الفصل الثالث تناولنا إجراءات تحضير دعوى الإلغاء لدى هيئة المفوضين أمام مجلس الدولة السوري في مبحث أول ، ثم تناولنا اجراءات تحضير الدعوى في فرنسا في المبحث الثاني ثم تحضير الدعوى في إنجلترا في مبحث ثالث .

وفي الباب الثاني أتيت إلى إجراءات المرافعة والحكم في دعوى الإلغاء وقسمت الدراسة في هذا الباب إلى ثلاثة فصول :

تناولنا في الفصل الأول إجراءات سير المرافعة في دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري بدراسة الطلبات التي يقدمها الأطراف في الدعوى أثناء نظرها ، وكذلك التدخل من قبل ذي صفة أو مصلحة ، وأعقبنا ذلك بشرح الدفوع في دعوى الإلغاء وكيفية الإثبات فيها وأثر ترك الخصومة على سيرها وكذلك انقطاعها وانتهاؤها .

وفي الفصل الثاني تعرفنا على إجراءات الحكم في دعوى الإلغاء ، حيث تعتبر الأحكام القضائية إعلانًا للحق من خلال رؤية القاضي عبر ممارسته لسلطته القضائية أيًا كانت المحكمة المعنية سواءً أكانت تلك المحكمة مدنية أم جنائية أم إدارية ، وأياً كان مضمون ذلك الحكم.

إن إصدار الأحكام في الموضوع عند انبرامها يعد الخاتمة الطبيعية لكل خصومة، إذ أن الغرض الأساسي من رفع الخصومة إلى القضاء والسير فيها وإثباتها هو الوصول إلى حكم يتفق مع حقيقة مراكز الخصوم فيها ويبين حقوق كل منهم فيضع حداً للنزاع بينهم ، وقد تناولنا الدراسة في هذا الفصل من خلال التعرف في المبحث الأول على مقومات الحكم الصادر في دعوى الإلغاء ، وفي المبحث الثاني سلطات القاضي في دعوى الإلغاء ، وفي المبحث الثالث الطعن بالحكم الصادر في دعوى الإلغاء، ثم الآثار المترتبة على الحكم الصادر في دعوى الإلغاء في المبحث الرابع .

وفي الفصل الثالث تعرفنا على تنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء ، مع ضرورة أن تتمتع الأحكام بمؤيدات تنفيذها لا أن يترك الأمر على غاربه وكأن الحكم بمثابة رجاء أو التماس موجه إلى السلطة التنفيذية تتحكم به وفق الأهواء والهوى في الوقت الذي تصدر فيه الأحكام باسم الشعب مصدر السلطة ومصدر الشرعية والتشريع .

فإذا ما صدر حكم بقبول دعوى الإلغاء وإلغاء القرار المطعون فيه ، فإن القرار الملغى يعتبر كأن لم يكن وبأثر رجعي ، وفي هذه الحالة يتوجب على الإدارة تنفيذ حكم

الإلغاء ، إلا أن الإدارة المدعى عليها قد تمتنع أو تؤخر تنفيذ الحكم الصادر و هي مخيرة بذلك في إطار سلطتها التقديرية ما لم تكن سلطتها مقيدة في هذا الشأن ، لذلك كان لزاماً علينا إيجاد حلول لتحقيق الغاية التي من أجلها سلك المدعي الإجراءات التي نص عليها القانون كافة ، وإلزام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر .

لذلك قسمنا الدراسة في هذا الفصل إلى ثلاثة مباحث في المبحث الأول كيفية تنفيذ حكم الإلغاء ، وتناولنا في المبحث الثاني ظاهرة امتناع الإدارة عن التنفيذ ، وفي المبحث الثالث طرق إلزام الإدارة بتنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء .

وبعد أن انتهينا من دراستنا فإننا نخرج بتوصيات ندعو مجلس الدولة السوري إلى إيلائها الأهمية المرجوة ، كما نخرج بمقترحات نرفعها للسلطة التشريعية آملين أن تلقى الاهتمام المرتجى ، وتتجلى هذه التوصيات والمقترحات التي تمثل عصارة الجهد في مانعرض آملين أن نكون قد ساهمنا في بلسمة الجرح وسد الفراغ والنقص ، وسنذكر منها على سبيل المثال وليس الحصر :

– أولاً : مقترحات نتوجه بها إلى سدنة الحق والعدل في مجلس الدولة حيث لاكنف لها غيرذاك الكنف وتتمثل بالتالي :

1– أن تأخذ المحكمة الإدارية العليا السورية باحتساب ميعاد دعوى الإلغاء من اليوم التالي للنشر أو الإعلان وليس من يوم النشر أو الإعلان لأنه يجب أن تحسب المدة كاملة واليوم الذي يتم فيه النشر أو الإعلان هو يوم ناقص وليس كاملاً إذ يمكن أن يتم النشر أو الإعلان في نهاية الدوام الرسمي.

2– أن يقوم القضاء الإداري السوري بمنح الطاعن مهلة المسافة المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية نظراً لقصر الميعاد الذي حدده المشرع لرفع الدعوى لأن هذه الأحكام لا تتعارض وطبيعة روابط القانون العام .

3– عدم الإسهاب من قبل القضاء بالأخذ بنظرية العلم اليقيني لما تحمله من نتائج خطيرة تتمثل بوصد باب الطعن بالإلغاء بالنسبة للمتضرر من القرار الإداري وذلك نظراً لجهل العاملين والأفراد بأحكام هذه النظرية ، وإن كنا نرى هجر هذه النظرية.

4– أن تتبع المحكمة الإدارية العليا اتجاهاً واضحاً وموقفاً محدداً فيما يتعلق بالتمييز بين القرارات المنعدمة والقرارات الباطلة لما لهذا الموقف من أثر واضح على بقاء الحق في رفع الدعوى مفتوحاً أو انقضائه بمضي الستين يوماً من النشر أو الإعلان أو العلم اليقيني كما يجب على المحكمة الإدارية العليا أن تقوم بتنسيق المبادئ القانونية المتعلقة بالميعاد وتوحيدها ، و عدم تشدد القضاء الإداري بالتقيد بالمدة وأن تعمل سلطته بمد الميعاد فيما إذا تبين بأن هناك ظرفاً أو سبباً قاهراً حال بين الطاعن ورفع دعوى الإلغاء.

5– يجب على المحكمة الإدارية العليا أن تسبب قراراتها في مجال طلب وقف التنفيذ دون أي تفرقة بين الأحكام القاضية بالوقف وتلك الرافضة له و أن تتخذ قرارها بتطبيق القانون وصون الدستور، **و**عدم الاتجاه برفض طلب وقف التنفيذ على إطلاقه متى ثبت أن القرار قد نفذ وأنه قد رتب آثاره فعلاً لأن من شأن ذلك أن يدفع جهة الإدارة التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء إلى المسارعة في تنفيذه حتى إذا ما نجحت في إتمام هذا التنفيذ قبل صدور الحكم في طلب وقف التنفيذ ضمنت الحكم برفض الطلب ، فليس ثمة ما يمنع الحكم بوقف التنفيذ إلا في حالة استحالة إعادة الحال إلى ما

كان عليه وعندها يجب على المحكمة أن تحكم على الإدارة بتعويض رادع إذا ثبت عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه .

6- عدم اتجاه القضاء برفض طلب وقف التنفيذ على إطلاقه متى ثبت أن القرار قد نفذ وأنه قد رتب آثاره فعلاً لأن من شأن ذلك أن يدفع جهة الإدارة التي أصدرت القرار الإداري المطعون فيه بالإلغاء إلى المسارعة في تنفيذه حتى إذا ما نجحت في إتمام هذا التنفيذ قبل صدور الحكم في طلب وقف التنفيذ ضمنت الحكم برفض الطلب .

لذلك فليس ثمة ما يمنع الحكم بوقف التنفيذ إلا في حالة استحالة إعادة الحال إلى ما كان عليه وعندها يجب على المحكمة أن تحكم على الإدارة بتعويض رادع إذا ثبت عدم مشروعية القرار الإداري المطعون فيه .

7- يجب على القضاء الإداري و المحكمة الإدارية العليا عدم الغوص في موضوع الدعوى عند النظر بطلب وقف التنفيذ والاكتفاء بما استقر عليه فقه القانون العام حين البت بوقف التنفيذ من خلال فحص ظاهري لمشروعية القرار والأضرار التي يمكن أن تترتب في حال تنفيذ القرار دون التعرض لموضوع الدعوى، حيث رأينا أن مجلس الدولة السوري قد خرج في بعض أحكامه على مبدأ بحث ظاهر الأسباب الجدية ، وتعرض لبحث الوقائع و تعمق في بحث الأسباب الجدية و غالى في تقدير جديتها، دون الوقوف عند الظاهر من الأوراق حرصاً على ترك الموضوع محفوظاً لمحكمة الموضوع لبحثه.

8- أن يشمل وقف التنفيذ جميع القرارات الإدارية ، دون أن يقتصر على القرارات الإدارية التي لا يجوز التظلم فيها قبل الطعن فيها بالإلغاء ، فشرط التظلم الوجوبي لرفع دعوى الإلغاء إجراء مستهجن .

9- ألا يوازن القاضي أثناء النظر في دعوى الإلغاء بين المصلحة الخاصة للطاعن والمصلحة العامة حين البحث في عدم مشروعية القرار الإداري المطلوب وقف تنفيذه ، لأن المصلحة العامة ستغلب في كل الأحوال ، لأن الضرر الناتج عن وقف التنفيذ ضرر يصعب تعويضه إذا تعلق بالمصلحة العامة ، بينما الضرر الذي يترتب جراء التنفيذ على المصلحة الخاصة يمكن تداركه بعد الإلغاء مما يؤدي إلى نوع من عدم العدالة .

10- يجب على المحكمة قبل أن تتصدى لبحث طلب وقف التنفيذ أن تفصل صراحة وعلى وجه قاطع في بعض الدفوع مثل الدفع بعدم الاختصاص والدفع بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد أو لأن القرار المطعون فيه ليس نهائياً ذلك أن الفصل في هذه الدفوع ضروري ولازم قبل التعرض لموضوع طلب وقف التنفيذ وتتسم مثله بطبيعة خاصة قوامها الاستعجال.

وأن يأخذ القضاء الإداري السوري بما استقرت عليه اجتهادات المحكمة الإدارية العليا المصرية ، بأن تصدر المحكمة قرارها بشقها الموضوعي والمستعجل أثناء النظر في طلب وقف التنفيذ في الحالات المعددة سابقاً والخارجة عن اختصاص القضاء الإداري وتنهي الخصومة لما في الاستمرار بها من هدر ومضيعة لوقت القاضي ولمصاريف الدعوى حتى قبل إحالة القضية إلى هيئة مفوضي الدولة .

وبعد الاطلاع على **مراحل تحضير الدعوى الإدارية** ومنها دعوى الإلغاء لدى هيئة مفوضي الدولة رأينا أنه يجب على المفوض أن يوجه دعوة الحضور لكل من إدارة قضايا الدولة والجهة الإدارية على السواء كما يجب على المفوض أيضاً أن يتمسك بسلطاته التي نص عليها القانون تمكيناً له من القيام بدوره وذلك ب :

11- أن يتخذ المفوض الجرأة اللازمة واستخدام الامتيازات التي منحها له المشرع باقتراح انهاء المنازعات ودياً على أساس المبادئ التي استقر عليها قضاء المحكمة الإدارية العليا السورية وأن يتدخل المشرع لجعله وجوبياً ورفع قيمة الغرامة التي توقعها المحكمة وأن يتم دفعها من الموظف الإداري ومن ماله الخاص وعدم إعفائه من المساءَلة في حالة الرفض .

وإن كنا نرى عدم تفعيل هذا الاقتراح في الوقت الحاضر إلى ما بعد أن تدعم هيئة المفوضين بقضاة لهم الخبرة والدراية الكافية للموازنة واتخاذ القرار المناسب .

كما نرى ضرورة أن تتولى هيئة مفوضي الدولة التأكد من تقديم الطعن بالحكم الصادر عن محاكم القضاء الإداري في الميعاد المحدد وفي حال تقديمه خارج الميعاد تعطى الصلاحية **لرئيس هيئة مفوضي الدولة باستبعاد الطعن** من جلسات المحكمة الإدارية العليا وحفظ ملف الدعوى لاكتساب القرار الصادر الدرجة القطعية لعدم الطعن به خلال الميعاد المحدد ، فقد نصت المادة 15 من قانون مجلس الدولة

السوري على أن ميعاد الطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ستون يوماً من تاريخ صدور الحكم المطعون فيه، وبانقضاء هذا الميعاد دون تسجيل الطعن وقيده لدى قلم سكرتارية المحكمة الإدارية العليا يسقط حق الطعن في الحكم أمام المحكمة الإدارية العليا نظراً لتعلق هذا الميعاد بالنظام العام ، حيث تقضي المحكمة الإدارية العليا برفض الطعن شكلاً لإقامته بعد الميعاد سواءً أثار الخصم ذلك أم لم يثره ، إلا أنه من الملاحظ أن نظر الدعوى أمام المحكمة الإدارية العليا يتم بنفس الإجراءات سواء أقدم الطعن في الميعاد المنصوص عنه أم لا حيث يحال الطعن إلى هيئة مفوضي الدولة لتحضيرها ويتم تبادل الدفوع وعند قفل باب المرافعة وصدور حكم فيها تصدر المحكمة قرارها وفق ما سبق بالنسبة للطعون التي قدمت خارج الميعاد .

كما نرى ضرورة إضافة عبارة صدور القرار قابلاً للطعن خلال ستين يوماً من تاريخ صدوره وذلك لقلة خبرة بعض المحامين المختصين أمام القضاء العادي بأصول وإجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري ولو كان هذا الإجراء لفترة محددة لحين صدور قانون الإجراءات الإدارية .

12- توقيع الغرامة على طالب التأجيل ومنحها للطرف الآخر، لاعتبار عدم حضور من توجه إليه الدعوة لحضور جلسة التحضير سبباً في التأجيل وتأخير المنازعة و رفع الغرامة بما تتناسب مع تمكين الإدارة من التعاون مع الهيئة في أداء المهام الموكولة إليها .

13- أن يحذو القضاء الإداري السوري حذو ما جرى عليه القضاء الإداري الفرنسي من أن عدم استجابة الجهة الإدارية للرد يستفاد منه تسليمها بصحة البيانات التي أوردها المدعي في دعواه قرينة ضدها لصالح المدعي.

14- أن يتم التخصص في دوائر هيئة مفوضي الدولة بأن يكون لكل محكمة دائرة خاصة من المفوضين تعد تقاريرها وتكون لديها الخبرة الكافية في هذا الاختصاص .

وفي مجال **الدفوع** نتوجه إلى المحكمة الإدارية العليا بضرورة :

15- اتباع أسلوب يتم بموجبه تنوير وتعريف المدعى عليهم بالدفوع المؤدية لانقضاء الدعوى أمام القضاء الإداري بشكل عام و بطرق الدفع بعدم قبول الدعوى بشكل خاص

، وذلـك حتـى يتمكنـوا مـن الـدفاع عـن أنفسـهم وأن لا يكونـوا ضـحية جهلهـم بـالمواد القانونية والاجتهادات القضائية .

16- قيام القضاء الإداري من جانبه بإثارة الدفوع المتعلقة بالنظام العام من تلقاء نفسه وعدم الانتظار لتقديم دفع بهذا المجال من قبل الأفراد أو الإدارة وذلك لتجنب ضياع الوقت وهدر الأموال من رسوم قضائية وأتعاب محاماة ...الخ.

17- الطلب من القاضي الإداري التأكد من اختصاصه ومن أن الدعوى مقبولة أمامه وذلك قبل السير في موضوع الدعوى وإعلان اختصاصه صراحة بقرار إعدادي ، أو إعلان عدم اختصاصه وحسم النزاع بما في ذلك من فوائد للقاضي والإدارة والمواطن، إلا إذا كان الفصل في مسألة الاختصاص يستوجب التعرض لموضوع الدعوى ، فعندئذٍ يجب عليه البحث في الموضوع بالقدر الذي يمكنه من بيان اختصاصه من عدمه.

18- أن تتبع المحكمة الإدارية العليا اتجاهاً واضحاً وموقفاً محدداً فيما يتعلق بالمواضيع المتماثلة والتمعن بشكل أكبر بدراسة قراراتها بعناية وتدبر قبل إصدارها لتكون لهم ضمانة من تعسف الإدارة والرد على كل الدفوع المثارة.

في مجال **الإثبات** فإن دور القاضي الإداري كما أطلقه عليه فقهاء القانون العام هو حجر الزاوية في صياغة نظرية الإثبات في القانون الإداري ، لذلك فإننا ندعو إلى أن يأخذ القاضي الإداري دوره الإيجابي الفعال الذي يهيمن به على وسائل الإثبات وتنظيمه بما يكفل تحقيق التوازن العادل بين الطرفين ، و الأخذ بالوسائل الأخرى كافة التي لا تتعارض مع طبيعة الدعوى الإداري إلى أن يصدر قانون الإثبات الخاص والذي نتمنى على المشرع إصداره بأقرب وقت نظراً للحاجة الملحة لإصداره ، والامتناع عن تسمية الخبراء في الدعاوى التي تكون الإدارة التي يعملون بها طرفاً فيها.

19- ضرورة التزام الإدارة **بتقديم الوثائق والمستندات** التي بحوزتها دون نقص أو مماطلة عند أول تكليف لها وحتى بدون تكليف لأنها الأمينة على المصلحة العامة، وكذلك التجرد من لدد الخصومة الشخصية وضرورة الكشف عن الحقيقة بما يحقق العدل والإنصاف وسيادة مبدأ المشروعية الذي يحقق الضمانة الرئيسة لسيادة القانون.

20- **إنشاء** محاكم إدارية متخصصة ، أو على الأقل شعب أو دوائر إدارية يتم فيها سماع الشهود ، استناداً إلى نص المادة 4 من قانون مجلس الدولة ، ويبدو لنا نظراً لأهمية الشهادة في بعض الدعاوي أن الحاجة داعية بل وملحة لذلك .

21- في **الأحكام القضائية** الصادرة عن محاكم مجلس الدولة أثناء النظر في موضوع النزاع يجب أن تشتمل الأحكام على **الأسباب** التي بنيت عليها وإلا كانت باطلة ، وذلك بشكل واضح غير مبهم .

كما يجب ان تكون الأحكام منهية للخصومة بأن تحقق الهدف المنشود من إقامة الدعوى أي بإلغاء القرار المطعون فيه أو بالإبقاء عليه لمشروعيته وأن يكون غير معلق ، حيث وجدنا أن قضاء مجلس الدولة الحديث قد تواتر أحياناً على صدور بعض القرارات المتضمنة إلغاء القرار المشكو منه شريطة تقديم كفالة تقبل بها الإدارة .

وبرأينا هذا القرار غير قانوني لأنه لا ينهي النزاع القائم ويعيد المدعي إلى الإدارة المدعى عليها التي لها الحرية في هذه الحالة بعدم التنفيذ أو التنفيذ بمطالب قد تفوق الطلبات المنظورة في النزاع لذا يجب على المحكمة الإدارية العليا العزوف عن إصدار هذه الأحكام

كما يشترط أن يتضمن الحكم **الرد على جميع الدفوع** التي أثارها الخصوم تحت طائلة الطعن بها ، وأن عدم الرد على الدفاع بطريق مباشر أو غير مباشر يعد إخلالاً بحق من الحقوق الجوهرية وهو حق الدفاع بما يؤثر في الحكم و يؤدي إلى البطلان، والتسبيب هام جداً لطمأنينة المتقاضين من ناحية ولإ عمال رقابة جهات القضاء العليا من ناحية أخرى ، ولكي يؤدي التسبيب دوره يجب أن يتناول وقائع الدعوى والأدلة التي استند إليها في تكوين اقتناعه سلباً أو إيجاباً ، ونصوص القانون التي طبقها، وأن يكون الحكم خلاصة منطقية لكل ذلك، وأن تخطر أطراف الخصومة بصورة مكتوبة من القرار يتضمن إلى جوار المنطوق الوقائع والأسباب القانونية التي أدت إلى إصداره، كذلك فإن ذلك الإخطار لا بد وأن يتضمن ما إذا كان لأي طرف من أطراف الخصومة الحق في الطعن أم لا.

22- كما يتحتم على كل قاضٍ مهما كانت مرتبته في السلك القضائي أن يدافع عن قوة القضية المقضية التي هي السند الأساسي للنظام القانوني وإلا سيكون موضوع الخلاف سلطان مجلس الدولة وكرامته وهو المحكمة الإدارية العليا المناط بها مراقبة شرعية الأعمال الإدارية والحفاظ على الحريات العامة والخاصة التي كفلها الدستور وحدد نطاقها القانون ، وتكليف مجلس الدولة السوري بإعداد تقرير سنوي يتضمن عدد الدعاوى التي امتنعت الإدارة عن تنفيذها خلال السنة و الإدارات التي تمتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية ، على أن يقدم هذا التقرير إلى رئيس المجلس، ليقوم بدوره بإبرازه في تقريره المرفوع إلى السيد رئيس الجمهورية المنصوص عليه في المادة 51 .

– <u>ثانياً</u> : لقد عرضت في ماسلف توصيات ومقترحات على السلطة القضائية الإدارية وأكمل مابدأت به في هذا السياق بما أراه ضرورياً متوجهاً بذلك إلى السلطة التشريعية وإلى رئيس الجمهورية من خلال ما أعطاه الدستور من حق إصدار المراسيم التشريعية وفق قواعد محددة ، وكذلك إلى السلطة التنفيذية التي تملك حق رفع مشاريع القوانين إلى السلطة التشريعية من خلال مايلي :

1- إصدار قانونٍ الإجراءات الإدارية ، لأن الهدف الاستراتيجي من الأطروحة هو الارتقاء بمستوى إجراءات التقاضي ورفع كفاءة وفاعلية نظام التقاضي بدرجاته كافة ، وتحقيق شفافية الإجراءات ، بما يضمن تيسير إجراءات التقاضي ووضوحها لأصحاب الشأن والقدرة على متابعة تنفيذ الأحكام القضائية في درجات التقاضي كافة ، حيث تعتبر الأطروحة مشروع قانون للأصول المحاكمات أمام مجلس الدولة .

مع التوكيد على ضرورة الاستفادة وإغناء القضاء الإداري السوري بما انتهى إليه القضاء الإداري الفرنسي من حيث إنشاء محاكم إدارية استئنافية وبظني إن مثل هذا الإنشاء سيمثل تطوراً في البنية الهيكلية لمنظومة مجلس الدولة وضمان لحسن سير العدالة وتيسير الوصول إلى الحقوق الثابتة .

2- تدخل المشرع لتقنين حالات قطع الميعاد التي أضافها القضاء الإداري قياساً على حالة التظلم الإداري والنص أيضاً وصراحة على وقف الميعاد المحدد للطعن بالإلغاء في حالة القوة القاهرة وعدم ترك ذلك لمشيئة القاضي التقديرية والاستنسابية .

3- أن يلزم المشرع الإدارة بإعلان أصحاب الشأن بالقرارات التي يجب التظلم فيها بميعاد التظلم منها حتى تجنبهم المخاطر التي يمكن أن تترتب على عدم التقدم بالتظلم قبل الالتجاء إلى القضاء .

4- إن خروج الرقابة القضائية على أعمال الإدارة سواء لجهة القضاء الإداري أم العادي يشكل مخالفة واضحة و مساساً بمبدأ الشرعية الذي يعني سيادة حكم القانون، وسيادة حكم القانون لا تتحقق إلا عن طريق رقابة القضاء على أعمال الإدارة، فقد نصت الفقرة 4 من المادة 28 من دستور الجمهورية العربية السورية على أن: "حق التقاضي وسلوك الطعن والدفاع أمام القضاء مصون بالقانون" مما يقتضي على المشرع النص على عدم تحصين أي عمل أو قرار إداري من الرقابة القضائية بما فيها قرارات الصرف من الخدمة

أو النص على تحديد أعمال السيادة على سبيل الحصر والتي نراها تتعلق بالأعمال التشريعية وحفظ الأمن .

5- النص تشريعياً على جواز تقديم طلب وقف التنفيذ في صحيفة دعوى الإلغاء ذاتها أو بطلب عارض لاحق أثناء النظر بدعوى الإلغاء ، مع إمكانية طلب تأجيل التنفيذ استقلالاً عن دعوى الإلغاء .

6- النص تشريعياً على جواز منح الاختصاص لرئيس مجلس الدولة بوقف تنفيذ القرارات الإدارية بمقتضى سلطته القضائية الولائية فهو ينهي النزاع القائم بشأن وقف تنفيذ القرار الإداري من عدمه ، في الحالات التي تتوافر فيها الجدية والاستعجال كحال صدور قرار من الإدارة أثناء العطل القضائية أو حتى أثناء تدوير الدعاوى وإيقاف الجلسات خلال الشهر الأول من كل عام و النص على إيجاد قضاء مستعجل لدى مجلس الدولة السوري ووضع أسس وضوابط وقواعد ناظمة لهذا التقاضي .

وذلك **بتعديل** نص المادة 21 من قانون مجلس الدولة السوري بحيث تصبح على الشكل التالي :

" **لا يترتب على رفع الطلب إلى المحكمة وقف تنفيذ القرار المطعون فيه ، على أنه يجوز للمحكمة ولرئيس مجلس الدولة أن يأمر بوقف تنفيذه إذا كانت نتائج التنفيذ قد يتعذر تداركها** ".

7- النص تشريعياً على تقصير المواعيد في الطلبات المستعجلة ، وأن يرتب المشرع قاعدة الأثر الواقف لبعض القرارات الإدارية التي تمس حقوق وحريات الأفراد وكذلك للقرارات التنفيذية غير النهائية .

8- تدخل المشرع لتحديد ميعاد تلتزم به هيئة المفوضين بتحضير الدعوى الإدارية وإيداع تقريرها لدى المحكمة وتقصير هذا الميعاد إلى حد معقول .

9- تدخل المشرع لتعديل دفع الغرامة بالليرة السورية بدلاً من الجنيه وأن تكون رادعة في الحالتين التي أجاز المشرع للمفوض توقيع الغرامة.

10- أن يتدخل المشرع لجواز تقديم الطعن في الأحكام الصادرة من المفوض مباشرة والتي حصرها المشرع وفق أحكام المادة (15) من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام1959 لذوي الشأن ولرئيس هيئة المفوضين.

11- تدخل المشرع بالنص تشريعياً على تفويض رئيس محكمة القضاء الإداري بجواز عدم إحالة القضية إلى السيد مفوض الدولة لتحضيرها في الدعاوى التي استقر عليها الاجتهاد أو التي يرى عدم ضرورة تحضيرها .

12- تدخل المشرع بإلغاء المادة /27/ من قانون مجلس الدولة السوري رقم (55) لعام1959 لأنها معطلة و في حال تفعيلها ستكون بدون فائدة لأن فترة الشهر التي من المفروض استقرار الدعوى فيها لدى ديوان المحكمة لن تكون إدارة قضايا الدولة خلالها قد قامت باستلام الرد على استدعاء الدعوى التي أحالته إلى الإدارة المدعى عليها وفي حال ورودها تقوم إدارة قضايا الدولة بتقديمها إلى المفوض مباشرة ، أضف إلى ذلك فإنه خلال هذه الفترة يكون المفوض قد اطلع على الدعوى وبوصول الرد من الجهة الإدارية تكون وثائق ومستندات الدعوى قد اكتملت لدى المفوض للقيام بمهمته في تحضير الدعوى .

13- أن يتدخل المشرع بإصدار ما يماثل المادة 24 من المرسوم 54 لعام 2006 خاصة بالضرائب والرسوم وجعلها بـ: تسقط وتتلاشى نهائيا لمصلحة الخزينة العامة جميع الضرائب والرسوم التي لا يطلب تسديدها قبل انتهاء السنة المالية الرابعة التي تلي صدور قرار لجنة إعادة النظر أو اكتساب التكليف الضريبي الدرجة القطعية للسنة المالية العائدة لها تلك المبالغ المطالب بها.

14- تدخل المشرع لتقنين كافة الدفوع وإصدار قانون ينظم كافة الدفوع الشكلية والموضوعية بما فيها الاختصاص والتقادم والتزوير على غرار قانون البينات أمام القضاء العادي .

15- إنشاء معهد قضائي لدى مجلس الدولة السوري لتأهيل القضاة وتدريس الإجراءات أمام القضاء الإداري لكافة الدعاوى الإدارية بما فيها دعاوى الإلغاء والاطلاع الكامل على مبادئ الإثبات الإداري كمواد مستقلة نظراً لأهميتها ، من أجل إخراج كوادر قضائية متخصصة في هذا النوع من المنازعات ذات الطبيعة الخاصة ، والتركيز على إعداد دورات تدريبية وإقامة محاضرات لتثقيف القضاة الحاليين في هذا المجال .

16- تدريس الدعوى الإدارية وإجراءاتها ومنها دعوى الإلغاء لدى طلاب كلية الحقوق بشكل يتلاءم مع أهمية هذه الدعوى ، وإفراد جزء خاص لتحقيق الدعوى وإثباتها ، لأنه من

الملاحظ عدم تدريس مادة القضاء الإداري بالشكل الأكمل وإن وجدت فقلما أن يشار إلى تحقيق الدعوى الإدارية وإثباتها أواجراءاتها .

17- إيجاد نظام خاص بالإثبات الإداري ، لكي يكتمل دور القاضي في تحقيق الدعوى الإدارية على الوجه الذي يتفق وخصوصيتها ومراكز أطرافها .

18- أن ينص المشرع على إلزام محاكم مجلس الدولة السوري بالرد على الأسباب التي بني عليها الحكم القضائي الصادر بأن" **يتعين على كل محكمة من محاكم القضاء الإداري أن تبين أسباب القرار الذي تصدره خطياً أو شفهيًا إذا طلب منها ذلك ، سواءً عند تبليغ منطوق القرار أم قبل تبليغه** " .

19- في مجال **تنفيذ الحكم الصادر في دعوى الإلغاء :** لأن أحكام القضاء الإداري تقصد إرساء مبدأ المشروعية فإن انتهاك الإدارة لها سواء بعدم التنفيذ أو إعاقتها أو القيام بها على نحو لا يتفق مع ما جاء بالحكم ، الأمر الذي يخرج الدولة عن إطار الدولة القانونية مما يعدم الثقة في السلطة التنفيذية والتي تعد من أهم وظائفها تنفيذ القانون والتي تعد أحكام القضاء إحدى صوره ، ونظراً لعدم جدوى دور القضاء في مواجهة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية وفق التنظيم القانوني والقضائي الحالي .

لذلك لابد من تدخل المشرع لمواجهة هذه الظاهرة من اقرار بعض المواد القانونية و تعديل بعضها الآخر وإعادة بناء منظومة مستقلة للقضاء الإداري تعنى بتنفيذ الأحكام الصادرة عنها .

وذلك **بإعادة هيكلية تنظيم مجلس الدولة وقوننة وإحداث مؤسسة تنفيذ خاصة بالقضاء الإداري** ليشمل مجلس الدولة إضافة إلى القسم القضائي والقسم الاستشاري القسم التنفيذي فلم يعد ثمة ما يبرر استمرار هذا الفراغ .

يناط به تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة عن مجلس الدولة والنظر بالإشكالات التنفيذية وكذلك متابعة تنفيذ هذه الأحكام يرأس هذا القسم رئيس محكمة القضاء الإداري في الوقت الحالي نظراً لما يعاني مجلس الدولة السوري من قلة ونقص في عدد القضاة ، وبعد رفد مجلس الدولة بقضاة يتوسع من خلالهم ملاك مجلس الدولة يعهد برئاسة دائرة التنفيذ لقاضٍ مفرغ لذلك.

وكذلك إحداث دائرة استئنافية يرأسها رئيس مجلس الدولة أو نائبه ويملك تنفيذ الحكم بالقوة إن لزم الأمر إذا لم تنفذ الإدارة الحكم الصادر بشكل ودي وتحريك الدعوى العامة إلى

النائب العام لمباشرة الدعوى الجنائية بكل موظف يعرقل أو يؤخر تنفيذ حكم قضائي صادر عن مجلس الدولة خلال مدة محددة .

20- تدخل المشرع لتحديد مدة يتم خلالها تنفيذ الحكم الصادر قبل انقضائه ، على ان يبدأ سريان الفوائد والغرامات التهديدية بدءاً من تاريخ انتهاء المهلة المحددة دون إتمام التنفيذ .

21- كما لابد للمشرع من إزالة كل ما يعوق ملاحقة ومساءَلة الموظف الممتنع عن تنفيذ الأحكام القضائية من صعوبات لتفادي أوجه القصور وذلك بإعطاء المحكوم له حق رفع دعوى جنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة ضد كل موظف يمتنع عمداً عن تنفيذ حكم قضائي أو يعطل أو يؤخر تنفيذه ، وذلك من خلال تعديل المادة (134) من دستور الجمهورية العربية السورية أو النص عليها في تعديل قانون مجلس الدولة بحيث تصبح :

" **تصدر الأحكام وتنفذ باسم الشعب العربي في سورية ويكون الامتناع عن تنفيذها أو تعطيل تنفيذها أو التأخر في تنفيذها من جانب الموظفين العموميين المختصين جريمة يعاقب عليها القانون ، وللمحكوم له في هذه الحالة رفع الدعوى الجنائية مباشرة إلى المحكمة المختصة إذا لم يتم تنفيذ الحكم خلال مدة أربعة أشهر من تاريخ إعلان الحكم أصولاً** " .

22- وأخيراً إعادة إرتباط مجلس الدولة برئاسة الجمهورية بدلاً من رئاسة مجلس الوزراء بإعتبار أن السيد رئيس الجمهورية يسهر على احترام الدستور ويضمن السير المنظم للسلطات العامة ، والسلطة القضائية هي التي تصون العدالة وتطبق القوانين بالحق والعدل وتغيث المظلوم وتردع المعتدي وتحافظ على الحريات الشخصية من تعديات السلطة التنفيذية بكافة هيئاتها ومؤسساتها.

لذلك فإن من مصلحة الشعب وحفاظاً على استقلال وحصانة القضاء بما فيه مجلس الدولة أن يُلحقَ برئاسة الجمهورية باعتزاز وليس رئاسة مجلس الوزراء كسلطة تنفيذية.

تأسيساً على ما تقدم أختم بكلمات هي من الحكمة والبلاغة والدقة بمكان ، كلمات تصلح نبراساً هادياً أوشي بها هذا العمل من خلال ما قاله العماد الأصفهاني " من أنه لا يكتب أحد كتاباً في يومه إلا قال في غده لو غير هذا لكان أحسن ، ولو زيد هذا لكان

يستحسن ، ولو قدم هذا لكان أفضل ، ولو ترك هذا لكان أجمل وهذا من أعظم العبر ، وهو دليل على استيلاء النقص على جملة البشر" .

" **دَعْوَاهُم فِيهَا سُبحانك اللهُم وَتِحّيتهمُ فِيهَا سَلامٌ وآخر دَعوَاهُم أن الحَمْد للهِ رَب العَالمِين**"

صدق الله العظيم

آية رقم 10 سورة يونس

قائمة المراجع

أولاً : القران الكريم :

ثانياً : باللغة العربية :

<u>(أ) الكتب والمؤلفات العامة والخاصة :</u>

د. أبو العينين محمد ماهر:

- إجراءات الدعوى الإدارية والدفوع أمام محاكم مجلس الدولة بين قضاء النقض وقضاء المحكمة الإدارية العليا ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، الطبعة الثامنة ، 2010 .
- سلسلة المرافعات الإدارية – الخصومة والدعوى الإدارية ، دار أبو المجد للطباعة – القاهرة.
- سلسلة المرافعات الإدارية – الطعن في الأحكام الإدارية والطعن أمام المحكمة الإدارية العليا ، دار أبو المجد للطباعة – القاهرة ، 2010 .
- المفصل في شرح اختصاص مجلس الدولة وفقاً للأحكام و الفتاوي حتى عام 2005 ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 2009 :

  الجزء الاول : مجلس الدولة قاضي المشروعية .

  الجزء الثاني : التعويض عن أعمال السلطات العامة .

  الجزء الثالث : مجلس الدولة قاضي القانون العام .

  الجزء الرابع : ملاحق الكتاب .
- تطور قضاء الإلغاء ودور القاضي الإداري في حماية الحقوق والحريات العامة و حقوق الانسان ، ثلاثة مجلدات ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 2009.
- الإجراءات أمام المحكمة الدستورية العليا و اثر الحكم الصادر فيها على الدعوى الإدارية وفقاً لأحكام المحكمة الدستورية العليا و محكمة النقض و المحكمة الإدارية العليا ، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2009 .

- دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري- شروط قبول دعوى الإلغاء- أسباب الغاء القرارات الإدارية وفقآ لأحكام المحكمة الإدارية العليا حتى عام 1996 ، الكتاب الاول ، المنشورات الحقوقية ، القاهرة ، 1998.

د. أبو يونس محمد باهي:

- انقضاء الخصومة الإدارية بالإرادة المنفردة للخصوم في المرافعات الإدارية ، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2010 .
- وقف تنفيذ الحكم الإداري في محكمة الطعن في المرافعات الإدارية، دار الجامعة الجديدة ، الاسكندرية ، 2008.

اسماعيل عصام نعمة :

كتاب قوانين إدارية ، الطبعة الاولى ، منشورات زين الحقوقية ، بيروت ، 2004 .

د.إعاد علي القيسي :

- القضاء الإداري وقضاء المظالم ، دار وائل للنشر ، عمان ، الطبعة الأولى ، 1999.

الأدغم جلال أحمد:

التقادم في ضوء محكمتي الطعن-النقض-الإدارية العليا ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، 2009 .

الباز داود :

أصول القضاء الإداري في النظام الإسلامي ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2004 .

أصول القانون الإداري (دراسة مقارنة في الفقه الإسلامي) ، الكتاب الاول ، دار النهضة العربية، القاهرة ، 1996.

د. البدوي اسماعيل :

القضاء الإداري ، الجزء الاول (مبدأ المشروعية) ، الطبعة الاولى ، 1992 .

د. البنا محمود عاطف :

الوسيط في القضاء الإداري ، الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999 .

البهي سمير يوسف :

دفوع وعوارض الدعوى الإدارية ، دار الكتب القانونية – مطابع شتات ، القاهرة ، 2007 .

د . الجبلي نجيب عبدالله ثابت :

الحجز الإداري ، المكتب الجامعي الحديث ، 2006 .

د. الجرف طعيمة :

شروط قبول الدعوى في منازعات القانون الإداري ، الطبعة الاولى ، مكتبة القاهرة الحديثة ، القاهرة 1984.

د. الحلو ماجد راغب:

- القضاء الإداري ، دار الجامعة الجديدة للنشر ، الاسكندرية ، 2010 .

د. الخاني عبد الإله :

- القانون الإداري علماً وعملاً ومقارناً (4 مجلدات) القضايا الإدارية ، دراسة قانونية وقضائية للحلول المرصدة للنظريات والتنظيمات الإدارية والنزاعات والعقود الإدارية ، بدون سنة نشر .

د. الخطيب عدنان :

- الإجراءات الإدارية دراسة نظرية و عملية مقارنة ، الكتاب الأول ، نظرية الدعوى في القضاء الإداري ، جامعة الدول العربية ، معهد البحوث و الدراسات العربية ، مطبعة نهضة مصر ، 1968 .

د. الدليمي صعب ناجي عبود :

الدفوع الشكلية أمام القضاء الإداري ، دراسة مقارنة ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، بيروت ، 2010 .

د. الرفاعي مصطفى كمال وصفي :

أصول إجراءات القضاء الإداري /دراسة نظرية تطبيقية في مصر وسوريا/ ، الكتاب الاول ، المطبعة العالمية ، القاهرة ، 1961 .

أصول إجراءات القضاء الإداري /الأحكام و تنفيذها/ ، الكتاب الثاني ، مكتبة الإنجلو المصرية ، القاهرة ، 1964 .

د. السناري محمد عبد العال :

دعوى التعويض ودعوى الإلغاء . دراسة مقارنة- بدون دار نشر أو سنة نشر.

السنهوري عبد الرزاق :

الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج ١، مجلد ١، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت، ٢٠٠٠، الطبعة الثالثة الجديدة.

الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج ٢، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ٢٠٠٠ ، الطبعة الثالثة الجديدة.

نظرية العقد ، ج ١، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، ١٩٩٨ ، الطبعة الثانية الجديدة.

د. السنوسي محمد صبري محمد:

– مسئولية الدولة دون خطأ ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2001 .

– أحكام التقادم في مجال القانون العام ، لجنة التأليف و التعريب و النشر ، الكويت ، 2005 .

د. السويسي فاطمة:

المنازعات الإدارية ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس –لبنان ، 2004 .

الشامي عايدة :

خصوصية الإثبات في الخصومة الإدارية ، المكتب الجامعي الحديث ، 2008 .

د.الشربيني مصطفي محمود :

بطلان إجراءات التقاضي أمام القضاء الإداري – دراسة مقارنة ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية 2006 .

الشرقاوي سعاد :

الوجيز في القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، مطبعة جامعة القاهرة و الكتاب الجامعي ، القاهرة ، 1981 .

د. الشويكي عمر محمد :

القضاء الإداري /دراسة مقارنة/ الجزء الاول ، مكتبة دار الثقافة للنشر و التوزيع ، عمان– الاردن ، 2001 .

د.الشيخ عصمت عبدالله :

– الوسائل القانونية لضمان تنفيذ الأحكام الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 .

– جدوى نظام وقف تنفيذ القرارات الإدارية في تحقيق التوازن المطلوب بين الإدارة و الأفراد ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2009 .

د. الشيمي عبد الحفيظ :

مبدأ المواجهة في الإجراءات الإدارية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 .

عبد السلام الترميني :

– الوسيط في تاريخ القانون والنظم القانونية ، جامعة الكويت ، الطبعة الثانية ، 1982 .

د. الطماوي سليمان :

– القضاء الإداري الكتاب الاول ، قضاء الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة السابعة ، 2003 .

– القضاء الإداري ، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 2003 .

– القضاء الإداري ، الكتاب الثالث ، قضاء التأديب ، دراسة مقارنة ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، 1995 .

– السلطات الثلاث في الدساتير العربية المعاصرة وفي الفكرر السياسي الإسلامي ، دار الفكر العربي ، القاهرة ، الطبعة السادسة ، 1996

د. العجلاني عدنان :

الوجيز في الحقوق الإدارية ، الجزء الثالث ، مطابع دار الجامعة –دمشق ، بدون سنة نشر.

د. الليثي سعد :

– امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها ، الطبعة الاولى ، دار أبو المجد للطباعة بالهرم ، 2009 .

القيسي محي الدين :

القانون الإداري العام ، الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت ، 2007.

مبادئ القانون الإداري العام ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2003 .

د. الكبيسي رحيم سليمان :

حرية الإدارة في سحب قراراتها في النظامين والفرنسي و المصري والنظام العراقي، 1986 .

المبارك علي الشيخ ابراهيم ناصر :

المصلحة في دعوى الإلغاء ، دراسة مقارنة ، المكتب الجامعي الحديث ، 2009 .

المنجي ابراهيم :

قانون مجلس الدولة المصري ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف بالاسكندرية، 2003 .

دعوى التعويض الإداري ، الطبعة الثانية ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، 2006 .

إلغاء الجزاء التأديبي الطبعة الاولى ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، 2005 .

المرافعات الإدارية دراسة عملية لإجراءات التقاضي أمام مجلس الدولة ، الطبعة الأولى ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1999 .

الطعن بالنقض الإداري ، الطبعة الاولى ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، 2005 .

د. النجار زكي محمد:

- القضاء الإداري (دراسة مقارنة بالشريعة الإسلامية) ، الأزهر للطباعة ، الطبعة الثانية ، 1996 .
- تقويم نظام مفوضي الدولة في المنازعة الإدارية ، 1994 .

د. العطار فؤاد :

القضاء الإداري (قضاء الإلغاء–القضاء الكامل –التأديب) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1968 .

د. الوكيل ابراهيم :

دور القضاء الإداري والدستوري في إرساء مؤسسات المجتمع المدني ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2007 .

إمام محمد محمد عبده:

القضاء الإداري مبدأ المشروعية وتنظيم مجلس الدولة " دراسة مقارنة" ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2008.

القاضي أيوب زياد:

أسباب إعادة المحاكمة في التنازع الإداري ، الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2008 .

باينة عبد القادر :

تطبيقات القضاء الإداري في المغرب ، دار توبقال للنشر، الدار البيضاء ، الطبعة الاولى، 1988 .

د. بدر أحمد سلامة:

- اجراءات التقاضي أمام محاكم مجلس الدولة ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 .
- الدعوى الإدارية في مصر ودول الخليج العربي ، دار النهضة العربية ، القاهرة ،2008 .

بسيوني السيد حسن :

دور القضاء في المنازعات الإدارية ، عالم الكتب ، القاهرة ، 1981 .

بسيوني عبدالله عبد الغني :

- القضاء الإداري اللبناني ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2001 .
- القضاء الإداري ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، 1996 .
- وقف تنفيذ القرار الإداري ، الطبعة الثانية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2001 .

بسيوني عبد الرؤوف الهاشم :

- إشكالات التنفيذ في أحكام القضاء الإداري ، دار الفكر الجامعي ، 2008 .
- ولاية القضاء الإداري على أعمال الإدارة ، قضاء الإلغاء ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 1983.
- المرافعات الإدارية – إجراءات رفع الدعوى الإدارية وتحضيرها ، الطبعة الاولى ، دار الفكر الجامعي، الاسكندرية ، 2007 .

د. بطيخ رمضان محمد :

القضاء الإداري (مبدأ المشروعية–قضاء الإلغاء –التأديب) ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، الطبعة الاولى ، 1994 .

د. جادو جيهان محمد إبراهيم :

الإجراءات الإدارية للطعن في الأحكام القضائية الإدارية ، دراسة مقارنة ، دار الكتب القانونية و دار شتات للنشر والبرمجيات ، القاهرة ، بدون سنة نشر.

د. جمال الدين سامي :

- الدعاوى الإدارية والإجراءات أمام القضاء الإداري، دعاوى الإلغاء،منشأة المعارف بالإسكندرية،1991.
- اجراءات المنازعة الإدارية في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، 2005.
- الدعاوي والإجراءات أمام القضاء الإداري – الكتاب(1) دعاوي الإلغاء 1998 .
- الوسيط في دعوى إلغاء القرارات الإدارية ، منشأة المعارف بالاسكندرية ، الطبعة الاولى ، 2004 .

د . حجازي عبد الفتاح بيومي :

أصول التحقيق الابتدائي أمام النيابة الإدارية ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، 2007 .

د. خضر طارق فتح الله :

القضاء الإداري (مبدأ المشروعية–تنظيم القضاء الإداري –دعوى الإلغاء) ، القاهرة ، 2004–2005 .

خليفة عبد العزيز عبد المنعم :

- اجراءات التقاضي و الاثبات في الدعاوي الادارية ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2008.
- الدفوع الإدارية في دعاوي الإلغاء و التأديبية و المستعجلة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2007 .
- المرافعات الإدارية و الاثبات أمام القضاء الإداري ، الطبعة الاولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2008 .
- الاثبات في الدعاوي الإدارية ، الطبعة الاولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2010 .
- الاثبات أمام القضاء الإداري ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2008 .
- دعوى إلغاء القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، الطبعة الاولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2008 .
- الطلبات المستعجلة في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2008 .
- المرافعات الإدارية في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2005 .
- قضاء الأمور الإدارية المستعجلة ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2006 .

د. خليل محسن :

قضاء الإلغاء ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، 1989 .

القضـاء الإداري ورقابتـه لأعمـال الإدارة ، الجـزء الأول ، منشـأة المعـارف ، الاسـكندرية ،1961-1962 .

القضاء الإداري ، مبدأ المشروعية – تنظيم القضاء الإداري ، 1991 .

د. خليل محسن و د. عصفور سعد :

القضـاء الإداري ورقابتـه لأعمـال الإدارة ، الجـزء الأول ، منشـأة المعـارف ، الاسـكندرية 1961-1962 .

د. رسلان أنور أحمد :

الوسيط في القضاء الإداري ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999 .

زوين هشام :

موسوعة دفوع التقادم ، الطبعة الرابعة ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2006 .

د . زيدان مسعد عبد الرحمن :

مناهج البحث العلمي في العلوم القانوني ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، 2007 .

زين الدين بلال أمين :

– دعوى الإلغاء في قضاء مجلس الدولة– دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، ، دار الفكر الجامعي ، الإسكندرية ، 2010 .

د. ساري جورجي شفيق :

حجية الأحكام الصادرة من القضاء الإداري في دعاوي الجنسية، دار النهضة العربية ،القاهرة،1995.

سعد جورج :

القانون الإداري العام و المنازعات الإدارية ، الطبعة الاولى، منشورات الحلبي الحقوقية،بيروت،2006.

شتا محمد محمد :

الموجز العلمي في الدفوع الإدارية ، دار المطبوعات الجامعية ،الاسكندرية ، 1996 .

شتات أسامة احمد :

قوانين النيابة الإدارية ومجلس الدولة (حسب أحدث التعديلات) ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، 2006.

شلالا نزيه نعيم :

– إعادة المحاكمة في القضايا الإدارية المدنية الجزائية ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2009 .

– سبق الإدعاء ، المؤسسة الحديثة للكتاب ، طرابلس–لبنان ، الطبعة الاولى ، 1999 .

د. شيحا إبراهيم عبد العزيز :

القضاء الإداري (مبدأ المشروعية– تنظيم القضاء الإداري–ولاية القضاء) ، 2001 .

د. صادق سمير :

– ميعاد رفع دعوى الإلغاء ، دار الفكر العربي ، القاهرة، بدون سنة نشر .

– المباديء العامة في القضاء الإداري المصري ، دار الفكر الحديث للطبع و النشر ، القاهرة بدون سنة نشر .

صفا جهاد :

أبحاث في القانون الإداري ، الطبعة الأولى ، منشورات الجلبي الحقوقية ، بيروت ، 2009.

د. عامر فؤاد أحمد:

موسوعة الطعون في أحكام مجلس الدولة ، مجلدان ، الطبعة الاولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ،2006– 2007 .

ميعاد رفع دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا و محكمة القضاء الإداري ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، الطبعة الثانية ، إيداع9172/ 2004.

أحكام المحكمة الإدارية العليا ، الطبعة الاولى ، دار الفكر و القانون ، المنصورة ، 2007 .

عباس محمد عبد المنعم :

التنفيذ الإداري ، شركة النشر المصرية ، 1958 .

عبد التواب معوض :

الدفوع الإدارية ، دراسة وافية لكافة الدفوع أمام القضاء الإداري – الشكلية والموضوعية والدفع بعدم القبول ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، بدون تاريخ للنشر.

د.عبد الحميد حسني درويش :

نهاية القرار الإداري عن غير طريق القضاء – دراسة مقارنة ،الطبعة الثانية ، 2008 .

عبد الحميد عبد العظيم عبد السلام :

– شرط المصلحة في دعوى الإلغاء فرنسا–مصر–السعودية ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1994.

– مصادر الإجراءات الإدارية – دراسة مقارنة– الطبعة الثانية ، دار النهضة العربية ، القاهرة، بدون سنة نشر .

د. عبد العال ثروت :

الحماية القانونية للحريات العامة بين النص والتطبيق ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، 1998 .

د. عبد العليم صلاح يوسف :

أثر القضاء الإداري على النشاط الإداري للدولة ، دار الفكر الجامعي ، الاسكندرية ، 2008.

د . عبد العليم محمد جابر:

مفوض الدولة في القضاء الإداري دار الكتب القانونية ، القاهرة ، 2007 .

د. عبد اللطيف محمد محمد :

قانون القضاء الإداري– دعوى الإلغاء ، الكتاب الثاني في دعوى الإلغاء ، دار النهضة العربية، القاهرة، 2000 .

عبد الوهاب محمد رفعت :

– مبادئ و احكام القانون الإداري ، دار المطبوعات الجامعية ، 2001 .

– القضاء الإداري 1– 2 ، الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت ، 2005.

د. عبد الوهاب محمد رفعت و د. شرف الدين أحمد عبد الرحمن :

القضاء الإداري ، المكتب العربي للطباعة ، 1988 .

عثمان حسين عثمان محمد :

– قانون القضاء الإداري ، الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2006 .

– اصول القانون الإداري ، الطبعة الاولى ، منشورات الحلبي الحقوقية ، 2006 .

د. علي صافي احمد قاسم :

– الخصائص المميزة لدعوى الإلغاء عن الدعوى العادية، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2008 .

علي عثمان ياسين :

–إجراءات إقامة الدعوى الإدارية في دعوتي الإلغاء والتعويض، الطبعة الأولى، 2011 ، منشورات الحلبي بيروت، لبنان.

د.عكاشة حمدي ياسين:

– موسوعة المرافعات الإدارية والإثبات في قضاء مجلس الدولة ، منشأة المعارف ، الإسكندرية ، 2010 :

الكتاب الاول : الاختصاص القضائي لمحاكم مجلس الدولة .

الكتاب الثاني : اجراءات الدعوى الإدارية .

الكتاب الثالث : سير الخصوم الإدارية أمام محاكم مجلس الدولة .

الكتاب الرابع : الدفوع الإدارية في قضاء مجلس الدولة .

الكتاب الخامس : الأحكام الإدارية و طرق الطعن بها .

الكتاب السادس : الاثبات في الدعوى الإدارية .

الكتاب السابع : الفهارس التفصيلية للمبادئ القانونية .

– موسوعة القرار الإداري في قضاء مجلس الدولة ، (ثلاثة مجلدات) ، دار الفجر للطباعة و التجليد، 2010.

د. عكاشة هشام عبد المنعم :

دور القاضي الإداري في الإثبات ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 2003 .

د. عمار عبد المحسن بن سيد ريان:

– مبادئ النظام الإداري السعودي المقارن ، دار حافظ للنشر و التوزيع ، جدة ، الطبعة الثالثة ، 2008 .

د. عمر حمدي علي :

– دور القاضي الإداري الدستوري في مجال حماية الأجانب ، دار النهضة العربية ، القاهرة ، 1999 .

– سلطة القاضي الإداري في توجيه أوامر للإدارة ، دار النهضة العربية ،القاهرة ، 2007 .

د . عيد إدوار:

القضاء الإداري الجزء الثاني (دعوى الإبطال – دعوى القضاء الكامل) ، مطبعة البيان ، بيروت ، 1975 .

د. غنيم إبراهيم محمد :

المرشد في الدعوى الإدارية ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 2006 .

د. فودة عبد الحكيم :

الخصومة الإدارية – أحكام دعوى الإلغاء والصيغ و النموذجية لها ، الجزء الاول ، منشأة المعارف بالإسكندرية ، 2003 .

د. محمد أشرف عبد الفتاح :

– موقف قاضي الإلغاء في سلطة الإدارة في تسبيب القرارات الإدارية ، الناشر الشركة العربية المتحدة للتسويق والتوريدات ، القاهرة ، 2009.

– تسبيب القرارات الإدارية أمام قاضي الإلغاء ، منشأة المعارف ، 2007 .

محمد جابر سعيد حسن :

القانون الإداري في المملكة العربية السعودية ، دار المؤيد ، جدة ، الطبعة الاولى ، 2000.

د. محمد خالد عبد الفتاح:

– موسوعة الطعون في الأحكام الإدارية ، الجزء الاول و الثاني ، الطبعة الاولى ، المركز القومي للإصدارات القانونية ، القاهرة ، 2009 .

– دعوى الإلغاء في ضوء أحكام المحكمة الإدارية العليا ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، 2008 .

د. محمد علي عبد الفتاح :

– الوجيز في القضاء الإداري– دعوى الإلغاء ، دار الجامعة الجديدة ، الإسكندرية ، 2009 .

د. محمود محمد ظهري :

اشكالات التنفيذ الوقتية المتعلقة بتنفيذ أحكام مجلس الدولة ، 2002 .

د. موسى أحمد كمال الدين :

نظرية الإثبات في القانون الإداري ، مطبعة الشعب 1977.

د. موسى عبد الغفار ابراهيم :

الدفوع الإدارية الجزء الاول و الثاني ، دار الكتب القانونية ، القاهرة ، 2009 .

د. ندة حنا إبراهيم :

القضاء الإداري في الأردن ، 1972 ، بدون مكان النشر .

د. هيكل خليل :

القانون الإداري السعودي ، الطبعة الاولى ، دار الزهراء ، الرياض ، 2009 .

د. يسري أحمد :

أحكام المبادئ في القضاء الإداري الفرنسي ، منشأة المعارف ، الاسكندرية ، 1991 ..

يكن زهدي :

– القضاء الإداري في لبنان وفرنسا ، دار الثقافة ، مطبعة سميا ، بيروت ، بدون سنة نشر.

– القانون الإداري .

يوسف احمد و يوسف عزت أحمد :

قضاء الإلغاء أمام مجلس الدولة ، المكتب المصري للاصدارات القانونية ، القاهرة ، الطبعة الثالثة ، 2006 .

(2) الرسائل والبحوث العلمية:

محمد سعيد إبراهيم محمد الليثى:

امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة ضدها- رسالة دكتوراه فى الحقوق ، جامعة عين شمس ، كلية الحقوق ، 2008..

الأيوبي عبد الرحمن مرجان:

القضاء الإداري في العراق حاضره ومستقبله / دراسة مقارنة /- رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1997.

السلامات ناصر عبد الحليم :

نفاذ القرار الإداري في القانون الأردني- رسالة دكتوراه / دراسة مقارنة / ، 2009 .

العصيمي خالد عبد العزيز :

ولاية القضاء الإداري في دولة الكويت - رسالة دكتوراه / دراسة مقارنة / ، جامعة القاهرة، 2005 .

الغويري أحمد عودة موسى :

قضاء الإلغاء في الأردن / دراسة مقارنة / رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 1988 .

جبرة عبد المنعم عبد العظيم :

آثار حكم الإلغاء في القانونين المصري والفرنسي / دراسة مقارنة / رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ، 1970.

جبر محمود سلامة :

رقابة مجلس الدولة على الغلط البين للإدارة في تكييف الوقائع وتقديرها في دعوى الإلغاء / دراسة مقارنة / جامعة عين شمس ، 1992 .

حسن محمود محمد حسن :

دور القاضي الإداري في خلق القاعدة القانونية / دراسة مقارنة /- رسالة دكتوراه ، جامعة اسيوط ، 2005 .

خليفة محمد ميزار حسن :

طعن الخارج عن الخصومة في قضاء مجلس الدولة / دراسة مقارنة بين مصر وفرنسا / - رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 2008 .

سيد أحمد الشهاوي عاطف محمد شوقي :

القرارات الإدارية القابلة للإنفصال في قضاء مجلس الدولة الفرنسي و المصري– رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، 2007.

عبد العليم محمد جابر محمد :

مفوض الدولة بين القضاء الإداري و المصري و الفرنسي– رسالة دكتوراه ، جامعة القاهرة ، 2005 .

عبد الواحد حسني سعد :

تنفيذ الأحكام الإدارية والإشكالات المتعلقة به / دراسة مقارنة / – رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ، 1984.

عبدة سليمان محمد علي :

الطعن بإلغاء القرارات الإدارية في الجمهورية اليمنية / دراسة مقارنة / – رسالة دكتوراه، جامعة القاهرة ، 2000 .

عمار عبد المحسن سيد ريان :

أثر الطعن على التنفيذ في القانونين المصري والفرنسي/دراسة مقارنة في الإجراءات الإدارية القضائية /– رسالة دكتوراه ، جامعة أسيوط ، 1992 .

محمد علي أحمد يوسف :

التظلم الإداري وميعاد دعوى الإلغاء – رسالة دكتوراه ، جامعة طنطا ، 1993 .

مخلص محمد عبد السلام :

نظرية المصلحة في دعوى الإلغاء– رسالة دكتوراه ، جامعة عين شمس ، 1981 .

منصورة مصطفى محمد تهامي :

إجراءات الخصومة الإدارية / دراسة مقارنة / – رسالة دكتوراه، جامعة عين شمس ، 2006.

نادية محمد فرج الله :

معنى القرار الإداري موضوع دعوى الإلغاء أمام مجلس الدولة المصري والفرنسي – رسالة دكتوراه – جامعة القاهرة – 1994.

(3) مجموعات الأحكام القضائية :

د. السيد اسماعيل خميس:

– موسوعة القضاء الإداري ، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، الطبعة الاولى، 2010 :

الكتاب الاول : المحاكمات التأديبية أمام مجلس الدولة .

الكتاب لثاني : دعوى الإلغاء و وقف تنفيذ القرار الإداري .

الكتاب الثالث : العقود الإدارية و التعويضات .

الكتاب الرابع : قضايا مجلس الدولة و صيغ الدعاوي الإدارية .

الكتاب الخامس : القضاء المستعجل .

زيدان علي الدين – السيد محمد :

الموسوعة الشاملة في شرح القضاء الإداري ، الجزء الأول والجزء الثاني ، نور الإيمان للإصدارات القانونية بشبرا الخيمة ، 2010 .

شريف الطباخ :

– الموسوعة القضائية الحديثة في أحكام المحكمة الإدارية العليا منذ انشائها و حتى الآن ، خمس أجزاء، دار الفكر و القانون ، المنصورة ، طبعة 2009–2010 .

أحكام مجلس شورى الدولة اللبناني لأعوام من 1985 إلى 2009 :

– مجلة القضاء الإداري في لبنان (34 مجلد) 2009 ، منشورات الحلبي الحقوقية ، بيروت.

مجموعة المبادئ القانونية للمحكمة الإدارية العليا السورية :

لأعوام : 1966 و 1967 و 1968 و1971 و 1972 و 1974 و 1975 و 1976 و 1985 و 1988 (جزء اول و ثاني) 1995، 1996 –1997–1998–1999–2000.

– مجموعة المبادئ القانونية لأعوام 2001 – 2004.

– مجموعة المبادئ القانونية التي تضمنتها الجمعية العمومية للقسم الاستشاري للفتوى و التشريع للاعوام 1974 و 1979 و 1981 و 1982 و 1984 فتاوي الجمعية العمومية.

مجموعة الأحكام القضائية المصرية :

1-مجموعة أحكام محكمة القضاء الإداري المصرية ، السنوات منذ إنشائها وحتى عام 1974.

2-مجموعة أحكام المحكمة الإدارية العليا المصرية ، في خمسة عشر عاماً من عام 1965 وحتى عام 1980م .

- **الكتب المترجمة:**

جورج فودال وبيار دلفولفية – القانون الإداري الجزء الأول والثاني – ترجمة منصور القاضي – المؤسسة الجامعية للدراسات والنشر والتوزيع – لبنان – 2001.

- المراجع باللغة الفرنسية :

(1) Vedel et Delvolve, "Droit administratif" – Tome 2, PUF, 1992
(2) Auby (J.M) et Drago (R), Traité de contentieux administratif, LGDJ, 3ème édit. 1984 .
(3) Waline (M), Précis de "Droit administratif montchrestien", 1969
(4) Marcel Waline: "Droit admin 6 éd L.R.S...
(5) F. Benoit , Droit administratif français. Paris, Ed, DALLOZ, 1968.
(6) Waline (M) RIVERO(J), Droit administratif, 2002
(7) Dupuis(G), Les motifs des actes administratifs
(8) Odent (R);conttenticux administratif LES COURS de droit,1977-1981
(9) Eisenmann (CH); Cours de droit administratif, LGDJ, paris, 1983
(10) Debbasch(ch) ET Licci (J. C): Le contentieux administratif 8ème ED, DALLOZ, 2001.
(11) De Laubadère (A) et Gaudemet (Y), Traité de droit administratif: l'action administrative, les juridictions administratives, les actes administratifs, les régimes administratifs, 16ème édit. LGDJ, 2001
(12) Chapus (R), Droit de Contentieux administratifs
(13) Silvera(V), La réforme du conseil d'Etat, Sirey, 1963
(14) Gohin(O), Contentieux administratif, 2002, 3ème
(15) Dubouis (L.): La Théorie de l'abus de droit et la jurisprudence administrative. L.G.D., Paris, 1962
(16) Gjidara (M), La fonction publique contentieuse, LGDJ, 1972

الملخص

تتميز إجراءات رفع دعوى الإلغاء في العديد من الدول بأنها مستقلة عن إجراءات رفع الدعاوى الأخرى المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية وهي بهذا لا تشكل استثناء عن هذه الإجراءات بقدر ما تمثل نظاماً مستقلاً وأساسياً لا يعتد فيه القاضي الإداري بضرورة الرجوع إلى قانون أصول المحاكمات في حالة عدم وجود النص أو غموضه إنما يستمد قواعده من طبيعة المنازعات الإدارية وضرورات سير المرافق العامة ، أما في سوريا فإن المشرع لم ينص على إجراءات خاصة لرفع دعوى الإلغاء غير تلك النصوص التي ورد النص عليها من خلال بعض القواعد المتعلقة بالإجراءات في قانون مجلس الدولة رقم 55 لعام 1959 ، فقد ذكرت في الفصل الثالث منه تحت عنوان « في الإجراءات » واشتمل هذا الفصل على المواد من 22 إلى 37 ، ويعني هذا أن القاضي الإداري يطبق النصوص الخاصة بالإجراءات التي تم النص عليها في قانون مجلس الدولة ، فإن لم يكن هناك نص طبق الإجراءات المنصوص عليها في قانون أصول المحاكمات المدنية والتي لا تتعارض مع طبيعة المنازعة الإدارية .

إن تطبيق أحكام قانون أصول المحاكمات إنما يكون في الحالات التي لا يوجد بشأنها نص صريح في قانون مجلس الدولة أو نظام الإجراءات أمامه ، وذلك إلى أن يصدر قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي ، بالرغم من وعد المشرع منذ أكثر من نصف قرن بإصدار قانون الإجراءات الخاصة بالقسم القضائي إعمالاً لحكم المادة 3 من قانون مجلس الدولة .

تتسم إجراءات التقاضي في الدعاوى الإدارية بأهمية خاصة في ظل غياب قانون الإجراءات الإدارية ، فالمرافعات والإجراءات الإدارية موضوع في غاية الأهمية لارتباطه بالجانب الإجرائي في الدعوى والذي يعد مدخلاً لبحث جانبها الموضوعي ، فلولا سلامة الإجراءات المقدرة لإقامة الدعوى والسير فيها لما تطرقت المحكمة لبحث موضوعها ، وهنا فإن دائرة شمول اختصاص القضاء الإداري من حيث موضوعاتها وأطرافها هي على درجة من الأهمية التي لا يجوز أن تترك قواعد الإجراءات والأصول فيها لمواد متناثرة هنا وهناك بما في ذلك استنباط بعضها اقتباساً من قواعد الإجراءات المدنية ، وقد أضحت الحاجة

ملحة لأن يكون القضاء الإداري مستقلاً يضمن العدالة في النزاعات الناشبة ما بين الأفراد بعضهم وبعض وبينهم وبين الدولة ويتحقق هذا في أن تكون لكل طرف من أطراف النزاع أفراداً كانوا أو جهات عامة فرص متساوية تضمن لكل منهم عرض دفوعه وحججه دون تمييز أو محاباة ، فالدولة في المنازعات الإدارية تمثل ويجب أن تمثل أمام القضاء الإداري بوصفها طرفاً عادياً لا متميزاً عن الأفراد ، كما عليها أن تمتثل لقرارات القضاء الإداري وهذا ما يجب أن تنهض به قواعد إجراءات وأصول إدارية لا لبس فيها ولا غموض.

إن القواعد الإجرائية للسير في دعوى الإلغاء تشكل حماية للمتقاضين وصولاً إلى حقوقهم فهي التي تنظم لهم كيفية اللجوء إلى القضاء و كيفية السير في الدعوى لحماية حقوقهم الموضوعية بتنظيم علاقتهم بالقضاء أو ببعضهم البعض منذ اتصال الدعوى بالقضاء وصولاً إلى الغاية التي يسعون إليها من وراء رفع الدعوى وهي الحصول على حكم قضائي حاسم ، كما تبين لهم كيفية تنفيذه والطعن عليه ، فالإجراءات يجب أن تكون أداة شريفة للحصول على الحق وليس للكيد وتأخير الفصل في الدعوى ، فهي بذلك تكون في جوهرها متعلقة بالشكل ولكنها تمس أصل الحق سواء بطريق مباشر أم غير مباشر وعند مخالفتها تعرض المخالف للجزاء مما يهدد بضياع الحق، كما أن إجراءات التقاضي واجبة الاتباع ليس فقط للمتقاضين بل وللقاضي الإداري أيضاً فهي تعد ضمانة أساسية للأفراد المتقاضين سواء من تحكم القاضي أم تيسير الفصل في الدعوى ، كما أن إجراءات الدعوى الإدارية لا تعتبر مجرد تطبيق بسيط لأحكام قانون أصول المحاكمات المدنية بالنسبة للمنازعات الإدارية بصفة عامة ودعوى الإلغاء بصفة خاصة ، بل إن الإجراءات في دعوى الإلغاء تتسم بطابع خاص تسيطر عليه بعض السمات والخصائص المميزة لها واللصيقة بها ، وذلك سواء فيما يتعلق بالشكل الذي تقدم به أو بطرق تحضيرها وتهيئتها للمرافعة، والتي تعتبر بالنسبة للمتقاضين ضمانة قوية لعدالة الحكم الصادر في دعوى الإلغاء وبالنسبة للقاضي الذي يعتبر الوسيلة لتحقيق التوازن بين الطرفين فهذه الإجراءات هي وسيلة لتحقيق العدالة تبعاً لطبيعة المنازعة الإدارية من ناحية وقلة التشريعات الخاصة بالإجراءات الإدارية من ناحية أخرى .

obtain the right and not for deception and delaying the decision in the case, in which they will be related in its essential with the form, but

they affect the origin of right whether directly or indirectly, and upon breaching these procedures, where they expose the violator to penalty and hence threaten to waste the right, as the procedures of litigation should be followed not only by litigants, but also by administrative judge, in which they are considered as basic guarantee for litigant individuals whether of judge's control or facilitating the decision in the case, as the procedures of administrative case are not considered as simple application of the rules of civil courts practices' law against administrative disputes in general and cancellation case in private, but the procedures in cancellation case are characterized with special character dominated by some distinguished characters and aspects whether in regard with form that they present it or by its preparation ways for prosecution, these procedures are considered as strong guarantee for the equity of the sentenced judgment in cancellation case, as for the litigation which is the way for achieving balance between the two parties, therefore, these procedures are means for achieving justice according to the nature of administrative dispute from one hand, and the lack of legislations which are special for administrative procedures from the other hand.

presentations are very important for their relevance with the procedural side in the case which is considered as an entrance to study its objective side, except the safety of supposed procedures for raising a case and making advance in it, hence the court wouldn't deal with the object of this case. Here the circle of administrative justice competence's inclusiveness in terms of its objects and sides is very important in which it shouldn't leave the rules of procedures and practices for scattered articles here and there including deriving some of it as quotation from the rules of civil procedures. However, the necessity becomes urgent now for the administrative justice to be independent that ensures equity in the aroused conflicts between the individuals among their selves and between them and state, this is achieved when every party of conflict's parties, whether they are individuals or public authorities, has an equal chances that ensure for each party to present his requests and claims without any discrimination or prejudice, where the state in the administrative disputes should be appeared before the administrative justice as being a normal party as it should not be discriminated from individuals, as it should obey the decisions of administrative justice, and this is what should be raised by clear and obvious administrative procedures and practices.

The procedural rules to make a progress in a cancellation case form protection for litigants in order to get their rights, in which these rules regulate the manner of reference to justice and the manner of making progress in the case to protect their objective rights by regulating their relation with justice or among themselves since the contact of case with justice until they reach the aim that they seek beyond the aim of raising a case which is to get a decisive juridical sentence, as these rules show them how to execute this sentence and how to appeal it. However, procedures should be righteous tool to

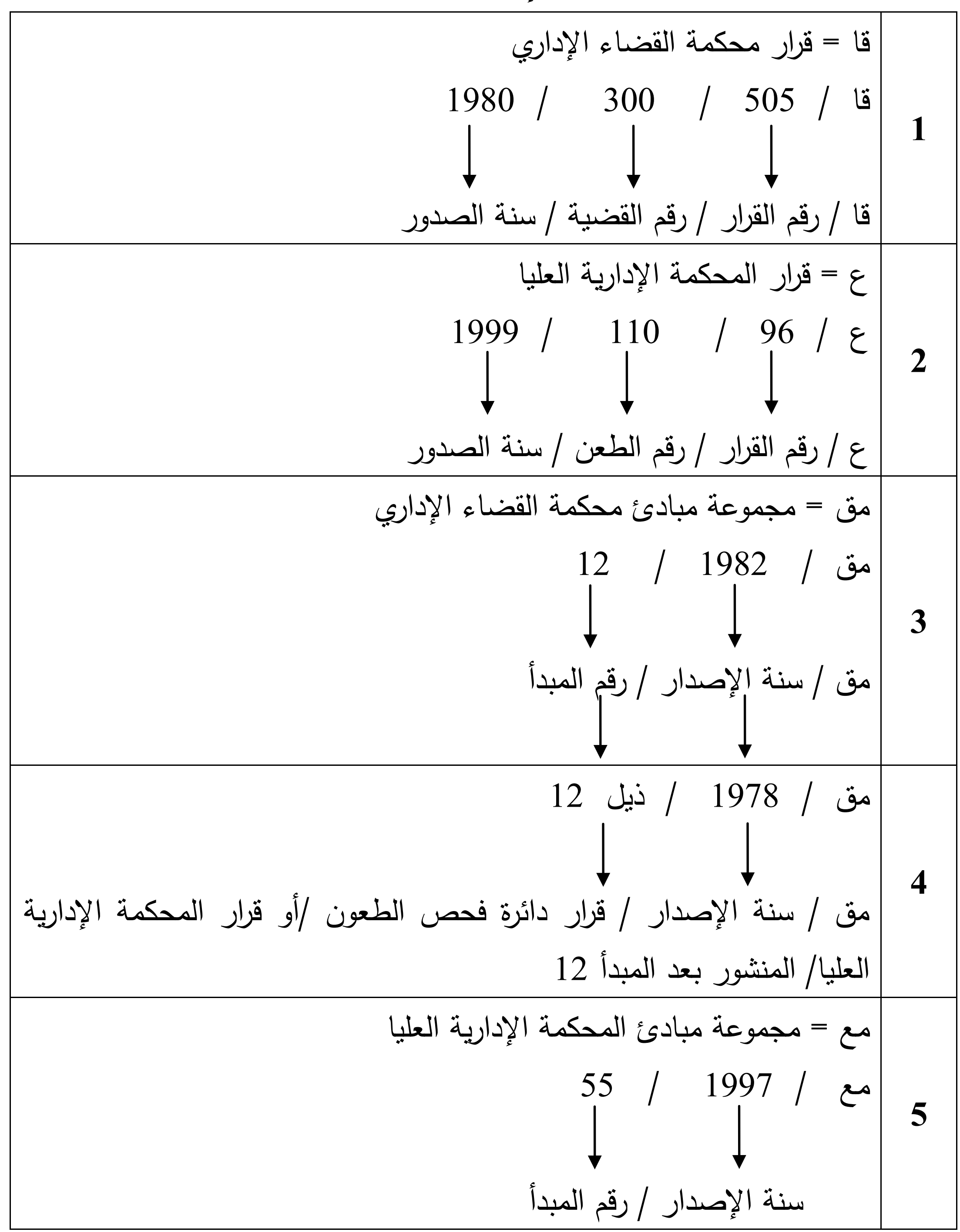
Summary

The procedures of raising cancellation case are distinguished in many countries that are independent from procedures of raising other cases that are stipulated in the law of civil courts practices, hence they don't form an exception from these procedures as far as they represent an independent and essential system this is not worthless for the administrative judge by the necessity of referring to courts practices in case of not finding a text or its ambiguity, but it derives its rules from the nature of administrative disputes and the necessities of progress of public utilities. While in Syria, the legislator doesn't stipulate special procedures for raising cancellation case other than that texts which are mentioned through some related rules with procedures in state council law No. /55/ for year 1959, where it was mentioned in the third chapter which is entitled "in procedures" as this chapter contained materials /22 to 37/, this means that the administrative judge is applying the special texts with procedures that are stipulated in state council law, where if there is no text, hence we applied the stipulated procedures in the law of civil courts practices which don’t oppose with the nature of administrative disputes.

Applying the rules of courts practices law is done in the cases that don’t have a clear text in state council law or its procedures system until it issues a law of special procedures with juridical section, although the legislator promised since more than half century to issue a law of special procedures with juridical section as per the rule of article No. /3/ of state council law.

The procedures of litigation in the administrative cases are characterized with private importance under the absence of administrative procedures law, where administrative procedures and

الإختصارات



1	قا = قرار محكمة القضاء الإداري قا / 505 / 300 / 1980 قا / رقم القرار / رقم القضية / سنة الصدور
2	ع = قرار المحكمة الإدارية العليا ع / 96 / 110 / 1999 ع / رقم القرار / رقم الطعن / سنة الصدور
3	مق = مجموعة مبادئ محكمة القضاء الإداري مق / 1982 / 12 مق / سنة الإصدار / رقم المبدأ
4	مق / 1978 / ذيل 12 مق / سنة الإصدار / قرار دائرة فحص الطعون /أو قرار المحكمة الإدارية العليا/ المنشور بعد المبدأ 12
5	مع = مجموعة مبادئ المحكمة الإدارية العليا مع / 1997 / 55 سنة الإصدار / رقم المبدأ

الفهرس

Aleppo University
Faculty of Law



PROCEDURES OF CANCELLATION CASE IN FRONT OF SYRIAN STATE COUNCIL

Thesis Provided for Obtaining
Doctorate Degree in Law

Prepared by Student:
Zakaria Mahmoud Raslan

supervision

Scientific Supervisor	Participant Supervisor
Dr. Prof. Ibrahim Al Hendi	Dr. Walid Arab

A.h. 1432

A.D. 2011

Aleppo University
Faculty of Law



PROCEDURES OF CANCELLATION CASE IN FRONT OF SYRIAN STATE COUNCIL

Thesis Provided for Obtaining
Doctorate Degree in Law

Prepared by Student:

Zakaria Mahmoud Raslan

supervision

Scientific Supervisor	Participant Supervisor
Dr. Prof. Ibrahim Al Hendi	Dr. Walid Arab

A.h. 1432

A.D.2011